STUDY OF THE OFFICIAL LANGUAGE OBLIGATIONS OF FEDERAL CROWN AGENTS IN THE PROVINCE OF NEW BRUNSWICK

OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES
CANADA
COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2000

Cat. SF31-50/2000

ISBN 0-662-65358-0

Printed on recycled paper

Imprimé sur du papier recyclé

101-01969/

STUDY OF THE OFFICIAL LANGUAGE OBLIGATIONS OF FEDERAL CROWN AGENTS IN THE PROVINCE OF NEW BRUNSWICK

ACKNOWLEDGEMENTS

The Commissioner would like to mention the excellent work done for the elaboration of this study under the direction of the Legal Services Branch of the Office of the Commissioner of Official Languages. This study was carried out thanks to the important contribution of Daniel Mathieu and Nathalie Dubois, as well as Richard Goreham, who wrote the text of the study, and Ingride Roy, who carried out the revision.

The Commissioner would also like to mention the co-operation of David Roach, Thérèse Boyer and Lyne Ducharme of the Communications Branch, and the valuable assistance of Marc Thérien.

Finally, the Commissioner also wishes to thank the different persons who agreed to meet her representatives in connection with this study, including agents of the Crown, representatives of the Minister of Justice and associations of jurists as well as all persons who agreed to give their comments on the draft study.

CONTENTS

ACKNOWLEDGEMENTS

1. BACKGROUND 1
   - 1.1 Aim and purpose of this study 1
   - 1.2 Problems pertinent to this study brought to the attention of the Office of the Commissioner 2
   - 1.3 Gathering information for this study 3

2. STATUTORY RIGHTS AND OBLIGATIONS IN FEDERAL LAWS 5
   - 2.1 Language obligations applicable to criminal proceedings under Part XVII of the *Criminal Code* 5
   - 2.2 Language obligations applicable to civil proceedings in federal courts under Part III of the *Official Languages Act* (OLA) 5
   - 2.3 Language obligations applicable to communications with the public and the provision of services under Part IV of the OLA 6

3. FEDERAL CROWN AGENTS IN NEW BRUNSWICK 9
   - 3.1 Appointment of agents and information available to them about language rights 9
     - A) Civil cases 9
     - B) Criminal cases 10
   - 3.2 Agents' knowledge of language rights 12
   - 3.3 Determining the language of file 13
   - 3.4 File transfers 15
   - 3.5 Language capabilities of standing agents in New Brunswick 16
   - 3.6 Active offer of service in either official language 16
   - 3.7 Language of communications between agents and the Department of Justice 17

4. CONCLUSIONS 19

5. RECOMMENDATIONS 23

1. Background

1.1 Aim and purpose of this study

This study reviews the sufficiency of current administrative procedures applied by the federal Department of Justice in New Brunswick to ensure full compliance by Crown agents with official language obligations in the administration of justice. The need to conduct a study of the situation emerged in the course of a review, by our office, of problems brought to our attention (from both New Brunswick and Ontario) concerning difficulties encountered by accused persons or their representatives, and parties involved in civil procedures, in exercising language rights guaranteed under federal law and regulations. Although this study focuses on the province of New Brunswick, its general observations will no doubt have relevance to the manner in which the system of Crown agents is managed by the Department of Justice in other parts of the country.

In both civil and criminal matters, the federal Department of Justice periodically relies upon lawyers in private practice to act as official Crown agents. In essence, such agents provide professional services that would otherwise be provided by Crown counsel working full-time for the Department of Justice. In previous studies we made reference to the official language obligations of the federal Department of Justice, whether it operates by means of full-time Crown counsel or by means of lawyers in private practice acting as Crown agents.[1]

In civil matters heard by federal courts, these obligations include the duty, under Part III of the *Official Languages Act* (OLA), to ensure that the official language used in oral and written pleadings by legal counsel representing a federal interest corresponds to that used by the other parties involved. With respect to criminal matters, full-time federal prosecutors, as well as Crown agents acting on behalf of the federal Department of Justice, are obliged to respect the official language rights of accused persons set out in Part XVII of the *Criminal Code*; i.e., the accused's right to be tried in his or her own official language.

Previous studies by the Office of the Commissioner of Official Languages (Office of the Commissioner) also pointed out the relationship that exists between language rights applicable to the court process per se and the rights of members of the public to receive services from federal institutions, and to communicate with them, in their preferred official language.[2] As we then indicated, the right to engage the court process in either official language would be inhibited by an administrative framework unable to provide necessary ancillary services in both languages. This problem is also reflected in complaints that we have received dealing with the difficulties experienced by accused persons and their agents, as well as the parties in civil proceedings, in exercising their language rights.

1 *The Equitable Use of English and French Before the Courts in Canada*, Commissioner of Official Languages, November 1995; Supply and Services Canada 1995: Cat. No. SF31-32/1995SE; ISBN: 0-662-23938-5; *The Equitable Use of English and French Before Federal Courts and Administrative Tribunals Exercising Quasi-judicial Powers*, Commissioner of Official Languages, May 1999; Supply and Services Canada 1999: Cat. No. SF31-37/1999; ISBN: 0-662-64056-X.

2 *Ibid.* In particular, see the study of the Office of the Commissioner, *The Equitable Use of French and English Before Federal Courts and Administrative Tribunals Exercising Quasi-judicial Powers*, p. 23.

1.2 Problems pertinent to this study brought to the attention of the Office of the Commissioner

Administrative deficiencies were initially alleged with regard to a complaint from Ontario. This complaint alleged that a Francophone accused and his legal counsel (who was informally assisting him) had experienced difficulties in communicating with and receiving a response in French from the Crown agent responsible for the prosecution. More specifically, a letter written in French to the Crown agent by legal counsel informally representing the accused, detailing the failure of the docket court to inform the accused of his language rights under Part XVII of the *Criminal Code*, resulted in the Crown agent sending a letter written in English to both the accused and legal counsel who had intervened on his behalf.

Our investigation of this complaint showed that there had been a lack of comprehension of the language rights of the accused under the *Criminal Code*, as well as a failure to respect provisions in the OLA regarding the right of a member of the public to receive communications in either official language wherever reasonable demand exists. With respect to the latter, section 22 of the OLA and the *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations*[3] oblige the regional office of the Department of Justice, which has administrative responsibilities within the area where the case arose, to provide services to and communicate with the public in either official language. While the regional office was not itself directly involved in the disputed communications, section 25 of the OLA was clearly applicable to persons acting on its behalf:

> Every federal institution has the duty to ensure that, where services are provided or made available by another person or organization on its behalf, any member of the public in Canada or elsewhere can communicate with and obtain those services from that person or organization in either official language in any case where those services, if provided by the institution, would be required under this Part to be provided in either official language.

In response to our investigation and report to it, the federal Department of Justice agreed that a letter addressed in French to a Crown agent acting on its behalf in the area where this particular case arose should have received a response in French in accordance with the provisions of section 25 of the OLA.

The Department also wrote to the agent in question to remind him of official language obligations and to draw his attention to directions contained in a document entitled *General Instructions to All Crown Agents*. While the latter document purportedly included instructions regarding the scope of section 25 of the OLA, our examination of it revealed no such reference. The Commissioner therefore recommended that in future all Crown agents acting on behalf of the Department be informed more formally of legal requirements regarding the provision of services to and communications with the public in both official languages.

In August 1997 the Commissioner was informed by letter that the Department of

---

[3] *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations* SOR/92-48, *Canada Gazette*, Part II, Vol. 126, No. 1 (January 1, 1992).

Justice was in the process of revising the *Terms and Conditions of Appointment of Crown Agents* and that specific reference to the requirements of section 25 of the OLA would be included. In the spring of 1999, representatives of the Department of Justice informed us that an initial revision of this document had been made, but that the question of section 25 of the OLA had not yet been dealt with. More recently, in his letter of October in reply to our request for comments on the draft of this study, the Deputy Minister of Justice reiterated that his Department expected to complete these revisions in November 1999 and that he would forward us a copy of this document. As we finalized this study, we had not yet received a copy of the document.

During the period when the complaint from Ontario was being examined, our Office was also reviewing similar complaints received from New Brunswick. Representations made to the Commissioner by the Association des juristes d'expression française du Nouveau-Brunswick indicated that there may also be administrative inadequacies with respect to the ability of federal Crown agents in that province to respond appropriately to demands for services and communications in the preferred official language of members of the public. Moreover, the manner in which French is accommodated as a language of procedure at all stages of court processes raised concerns relevant to the full respect and implementation of language rights under Part XVII of the *Criminal Code*. In light of such representations, and our investigation of the complaint from Ontario, we undertook to review the existing framework within which federal Crown agents in New Brunswick are managed, the means by which official language obligations of the federal Department of Justice are integrated into that framework, and the current capacity of federal Crown agents in New Brunswick as a whole to respond to the use of both official languages in criminal and civil procedures.

1.3 Gathering information for this study

In order to gain an understanding of the manner in which the system of federal Crown agents operates in New Brunswick, we consulted a number of legal counsel: three French-speaking lawyers who practise most of the time in French (although all indicated they were bilingual and were able to conduct legal proceedings in English) and three English-speaking lawyers (who are not bilingual and practice law exclusively in English). All six lawyers currently act as Crown agents or have so acted in the past. While the interviews conducted do not permit us to draw definitive conclusions regarding the degree to which members of the public can receive legal services in either official language from federal Crown agents across the province, they provide useful insights into administrative procedures now in place. Interviews were also conducted with three full-time legal counsel at the Halifax regional office of the Department of Justice, which has management responsibilities with respect to Crown agents operating in the Atlantic provinces.

After analyzing the information received, we prepared a draft of this study and forwarded it to Justice Canada in September 1999 to obtain the Department's comments. The Deputy Minister of Justice responded to us in October 1999 in a letter in which he assured us that "the Department of Justice remains committed to respecting the right of the public to communicate with agents of the Department in either official language" and that his

"Department takes seriously the right of an accused person that the plaintiff speak the same language as he, as well as the right of parties to proceedings before a court subject to section 18 of the OLA" [our translation]. He also included some specific comments, which we took into account when finalizing this study.

2. Statutory Rights and Obligations in Federal Laws

It is useful at the beginning to present an overview of the federal statutory provisions and pertinent regulations that apply to the use of our two official languages in court processes involving the federal Department of Justice.

2.1 Language obligations applicable to criminal proceedings under Part XVII of the *Criminal Code*

As alluded to above, accused persons have the right under Part XVII of the *Criminal Code* of Canada to be tried before a judge, or judge and jury, who speak their official language, as well as the right to have a prosecutor who speaks their official language assigned to the case. In essence, the guarantees under Part XVII are designed to ensure that accused persons anywhere in Canada may, at their option, be tried in their preferred official language.[4] Respect for the rights under Part XVII clearly obliges the federal Department of Justice, when conducting prosecutions to which Part XVII applies, to choose full-time Crown counsel or Crown agents (to act as prosecutors) willing and able to speak the language of accused persons. To fulfil this obligation, the pool of available counsel must include a sufficient number of individuals possessed of the requisite language capabilities, although the proportion of prosecutors able to speak the minority official language will obviously vary as a function of the demand for minority language trials in any given area.

The types of prosecution undertaken by federal Crown agents vary considerably. While matters falling under the *Food and Drugs Act* or the *Narcotics Control Act* come quickly to mind, other areas include the *Customs Act*, the *Excise Act*, the *Fisheries Act*, the *Income Tax Act*, the *Employment Insurance Act* and the *Immigration Act*, to name but a few. Regulations adopted under various federal statutes may also constitute the basis upon which prosecutions are commenced.

The ability of a federal prosecutor to speak the official language of the accused obviously facilitates the use of that language in communications which take place outside the formalities of the courtroom itself. Requests for information by the accused or counsel prior to trial are not unusual occurrences, a fact that makes it important that the federal Crown be able to respond in the official language in which such requests are transmitted. The use of an accused's official language is also important with respect to communications initiated by the federal Crown relevant to pending court proceedings.

2.2 Language obligations applicable to civil proceedings in federal courts under Part III of the *Official Languages Act* (OLA)

Part III of the OLA also contains provisions relevant to the use of official languages in legal proceedings conducted before all federal courts.[5] Of particular importance is section 18, which imposes the duty on the federal Crown (where it is a party to civil proceedings before federal courts) to use the official language of the other parties in any oral or written pleadings. In

---

4 For a more detailed and complete description of the provisions of Part XVII of the *Criminal Code*, see the study of the Office of the Commissioner, *The Equitable Use of English and French Before the Courts in Canada*, pp. 16-23, *op. cit.*, Note 1.

5 For further details, see the study of the Office of the Commissioner, *The Equitable Use of English and French Before Federal Courts and Administrative Tribunals Exercising Quasi-judicial Powers*, pp. 21-23, *op. cit.*, Note 1.

choosing Crown agents to act in civil proceedings before federal courts, the Department of Justice must therefore be sensitive to the linguistic requirements of any given case. An agent's ability to use the official language of other parties in oral and written pleadings also facilitates the use of that language in all communications between parties and their counsel which take place outside the courtroom itself. Indeed, arguments advanced above suggest that requirements under Part IV of the OLA oblige federal Crown agents to respect the right of other parties to civil proceedings before federal courts to communicate with them and receive information from them in their preferred official language.

2.3 Language obligations applicable to communications with the public and the provision of services under Part IV of the OLA

As a federal institution, the Department of Justice is subject to the requirements of Part IV of the OLA. In this regard, the right of any member of public to communicate with and receive available services from such institutions is clearly set out in section 21 of the Act. This right applies with respect to all head or central offices of federal institutions, to all offices or facilities within the National Capital Region, and to all other offices and facilities situated in regions where a significant demand exists for services and communications in either official language (section 22).

Regulations adopted in December 1991, pursuant to section 23 of the OLA, establish parameters for determining significant demand.[6]

In general terms, the regulations distinguish between large urban centres of 100,000 people or more (census metropolitan areas – CMAs) and smaller cities, towns and rural regions (census subdivisions – CSDs), establishing different threshold levels for the minority population in each category necessary to warrant the obligation to provide federal services in both official languages. Where the minority population in a CMA is at least 5,000, federal institutions located therein are obliged to provide services in both official languages in a least one of their offices. The same rule applies if the minority population within the CMA falls below 5,000 but the minority population of the service area of the federal office is equal to or above that figure. When these regulatory standards[7] are applied, we find that federal institutions operating in the following cities are required to provide services in both official languages in accordance with the rules just mentioned: Saint John's, Halifax, Quebec, Sherbrooke, Montreal, Sudbury, Toronto, Hamilton, St. Catharines-Niagara, London, Windsor, Winnipeg, Calgary, Edmonton and Vancouver.

With respect to the smaller CSDs, two-language services from at least one office of a federal institution located therein are required if the minority population of its service area reaches at least 500 people and represents 5 percent of the CSD population. The same is required if the service area of an office located in a CSD has an official language minority population of at least 5,000. When the rules applicable to CSDs[8] are applied, we find that federal institutions with

---

[6] *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations*; *op. cit.*, Note 3.

[7] For more detail on the rules applicable to CMAs see subsection 5 (1) (a) through (g) of the *Official Languages Regulations*, *op. cit.*, Note 3.

[8] For more detail on the rules applicable to CSDs see subsection 5 (1) (h) through (r) of the *Official Languages Regulations*, *op. cit.*, Note 3.

offices in the following towns and small cities are required to offer services in both official languages: Charlottetown, Moncton, Fredericton, Kingston and Abbotsford, B.C.

The Department of Justice serves the New Brunswick public, for the purposes of Part IV of the OLA, from its office located in Halifax for criminal and civil matters, and from its office in Ottawa, in part, for civil matters. It also provides its services through Crown agents who act on behalf of these two offices, within the meaning of section 25 of the OLA. The Ottawa office, as a head or central office, is subject to section 22 of the OLA. The Halifax office is subject to section 22 of the OLA under the definition of "significant demand" found in paragraph 5(1)(a) and subparagraph 11(a)(i) of the Regulations referred to above. The list of offices of federal institutions subject to the language obligations set out in the OLA and its Regulations is prepared by the Treasury Board Secretariat of Canada, which publishes it on its Web site. This list, updated on March 11, 1998, states that, in Ontario, the offices of the Department of Justice located in Ottawa and, in Nova Scotia, the offices located in Halifax are both subject to section 22 of the OLA (see ss. 5(1)(a) and 11(a)(i) of the Regulations). It is thus clear that communications and services provided to the public by the Department of Justice in its Ottawa and Halifax offices that serve New Brunswick satisfy significant demand requirements and must be provided in both official languages.

The OLA also stipulates that federal institutions required to offer two-language services must take positive measures to ensure that members of the public are adequately informed of their availability. Such measures include "the provision of signs, notices and other information" making it known that services are available in either English or French at the option of the individual.[9] Treasury Board has also adopted an official policy regarding an active offer of service, which states that "in designated offices or service points, federal institutions or third parties acting on their behalf must:

- make it clear to all members of the public that they can communicate with and be served in the official language of their choice; and
- provide services of comparable quality in either official language."

In other words, a passive response to the requirements of the OLA is not sufficient, and federal institutions subject to section 22 must reach out with an active offer of service in both official languages.

While all these provisions apply to the Department of Justice, a further requirement of the OLA of particular relevance concerns the delegation of institutional responsibilities to non-governmental organizations and individuals. As already mentioned in the Background to this study, the OLA (section 25) imposes the duty upon federal institutions to ensure that, where third parties are authorized to provide services on their behalf, members of the public can communicate with and receive such services from them in either official language, at least to the same extent as would have been the case had the institutions themselves directly provided the services in question. Since Crown agents appointed by the Department of Justice fall within the scope of section 25, it is important that the Department apply administrative rules that ensure adequate protection of the rights of members of the public under Part IV of the OLA.

The right to services in either official language

[9] See section 28 of the OLA.

under Part IV does not require, of course, that all public servants be bilingual. Neither does it impose any such obligation on all third parties engaged by federal institutions within the meaning of section 25 of the OLA. However, it does create an institutional obligation to ensure that adequate human resources are in place to allow for services to be offered, and communications made, in either English or French wherever reasonable demand exists or within the National Capital Region or at head offices of federal institutions. This would naturally affect the over-all composition of Crown agents appointed by the Department of Justice in any given province and their regional distribution.

Accordingly, the Department has a statutory duty to ensure that third parties acting on its behalf (i.e., federal Crown agents) are in a position to respect the right to service provisions found in the OLA.

3. Federal Crown Agents in New Brunswick

3.1 Appointment of agents and information available to them about language rights

The appointments coordinator in the Department of Justice in Ottawa maintains an up-to-date list of lawyers who are available to act, on an ad hoc basis, as federal Crown agents in both civil and criminal cases. Inclusion on this list is a prerogative of the federal government (specifically, of the Minister of Justice). In this regard, the Department of Justice has informed us that the names appearing on this list have always been checked in advance by the Minister of Justice's office. However, if a client department proposes the appointment of a lawyer whose name does not appear on this list, the proposal can also be submitted on an ad hoc basis to the Minister's office for checking and possible approval.

The Halifax regional office of the Department of Justice has general responsibilities regarding the appointment and management of Crown agents who act for the Department in the province of New Brunswick. However, the manner in which Crown agents are selected to act in any given case varies as a function of its civil or criminal nature.

A) CIVIL CASES

In civil cases, the head office of the Department of Justice in Ottawa chooses the lawyer who will represent the federal interest, after considering the case requirements transmitted to it by its Halifax office. These requirements constitute the particulars of any given case, assembled by government departments or other federal institutions which are, or may become, involved in court proceedings and have sought the advice and assistance of the Halifax regional office of the Department of Justice. The Halifax office relies on its client departments to report the official language needs of any given case, and this information is included in the case requirements sent to Ottawa.

Once one or more legal counsel have been identified by the head office as potentially able to act in a given case, based on the list of lawyers available on an ad hoc basis established by the appointments coordinator, the regional office makes inquiries to confirm availability. If availability is confirmed, the regional office prepares a letter of appointment setting out specific instructions with respect to the particular mandate assigned to the legal counsel and indicating what types of reports and information should be transmitted to the Halifax office throughout the course of the legal proceedings. Included with the letter is a document entitled *General Instructions to All Crown Agents (Instructions)*. Point 18 of these instructions states:

> Crown agents must ensure that the following provisions are undertaken concerning both official languages in all locations in Canada:
>
> Proceedings before Courts, Commissions and other bodies:
>
> Where proceedings or pleadings may be conducted in either official language, the language used by Crown counsel should normally be the official language chosen by the party(ies) concerned. If this requires that the case be referred to another agent, steps should be taken to do so. In cases where the Crown initiates communications, and the language preferred by the private party is known to the agent, that official language should be used at all times, even prior to the commencement of proceedings.
>
> When the Crown initiates proceedings that result in an advertisement being published

(or legal notices are otherwise published by the Crown) the agent must ensure that such notices are published in a bilingual format. If assistance is required, agents are requested to contact the instructing officer or Justice Regional Office.

The *Instructions* make no distinction as to the province where a Crown agent works. However, the phrase "where proceedings or pleadings may be conducted in either official language" effectively incorporates a variable into the scope of an agent's official language obligations, based on province of practice. The right to use both English and French before the courts in Canada varies considerably from one province to the next, as a function of constitutional guarantees and specific statutory provisions enacted by various provinces.[10] (The impact this has in the province of New Brunswick will be discussed below.) Accordingly, proceedings may, depending on the provincial legislation, be conducted in either official language before provincial courts. This does not necessarily mean that federal language provisions apply or, conversely, that they do not apply. Without necessarily making separate instructions for each province and bearing in mind the fact that these instructions are, as the Department of Justice informed us, national in scope, it would, however, be preferable to specify that, regardless of the provincial right, federal language obligations should always be respected when applicable.

With respect to civil matters, the *Instructions* are also vague, unlike the instructions on criminal matters, regarding what steps should be taken to ensure that a file is transferred to another agent in accordance with the preferred official language of private parties. On a perusal of the *Instructions*, it would appear that the statutory duties of the Department to ensure that applicable language rights are respected have been transferred, in civil matters, to Crown agents.

There does not appear to be any requirement to notify the Department of Justice of the need to transfer a file because of the preferred official language of the private parties. The Deputy Minister of Justice, in his letter of October 1999 responding to the draft of this study, wrote that "it must be borne in mind that one agent does not have the authority to transfer a file to another agent," that "only the Minister of Justice may make an appointment," and that consequently, "when an agent finds it impossible to act in any file, whether for linguistic or other reasons, the agent has no choice but to contact the Department of Justice to have the file transferred to another agent" [our translation]. There is, however, no obligation of this kind included in the *Instructions* as regards civil matters. If the intention is to make agents responsible for notifying the Department in this regard, the *Instructions* should expressly provide for this with respect to civil matters, as they do with respect to criminal matters. This would ensure that, in all cases, the Department of Justice could be informed and could put procedures in place to appoint another agent if necessary.

B) CRIMINAL CASES

With respect to criminal cases, the Department of Justice maintains, in addition to the list of lawyers available on an occasional basis, an up-to-date list of standing Crown agents for New Brunswick. These agents are appointed by letter signed by the regional office on the advice of the Minister of Justice. The letter of appointment indicates the federal statutes under which the

[10] See the study of the Office of the Commissioner, *The Equitable Use of English and French Before the Courts in Canada*, *op. cit.*, Note 1.

Crown agent is authorized to prosecute and the region within which the authorization is effective. The letter also identifies a supervisor within the Halifax regional office to whom the Crown agent reports. Among other things, the supervisor is responsible to monitor the work of the Crown agent, keep him or her abreast of Justice Department policy, and provide advice and assistance where required. It should be noted that, when the lawyer is hired on an occasional basis, the details of the case are included in the specific letter of appointment.

In general, appointment is governed by a document entitled *Terms and Conditions of Appointment for Legal Agents for Standing and Ad Hoc Criminal Appointments* (hereinafter *Conditions of Appointment*). When we conducted this investigation, this document, unfortunately, existed only in English. It seems, however, that in revising the document, the Department has prepared both an English and a French version. We have not yet obtained a copy of the revised document, however, since the revision process is not complete. The version of these *Conditions of Appointment* currently in force, which we examined, includes a reminder that the appointment "is at the pleasure of the Minister of Justice and Attorney General of Canada and may be terminated at any time."

Also included in the standard *Conditions of Appointment* (amended in 1998) is a reference to the impact of the OLA and language rights found in Part XVII of the *Criminal Code*. Paragraph 3.4.1 of the *Conditions of Appointment* provides:

> In proceedings before courts, tribunals, commissions and other bodies where proceedings may be conducted and pleadings or process issued in either official language, legal agents should use the official language chosen by the private party or parties concerned in both oral and written pleadings. Where a legal agent initiates communications or proceedings on behalf of the Crown and the language preference of the other party or parties is known, that official language should normally be used. Where any legal notice is required to be published it must be in bilingual format.

With respect to criminal proceedings, the same paragraph of the *Conditions of Appointment* reminds Crown agents that "Part XVII of the *Criminal Code* on the language rights of the accused and subsection 841(3) on bilingual forms are especially important." It also underscores what legal agents are required to do when it becomes necessary to assign the case to another agent. They must ensure:

> ... where the accused has elected under section 530 of the *Criminal Code* to be tried before a judge (or a judge and jury) who speaks the official language that is the language of the accused, that Crown counsel also speaks the language of the accused (the Agent Supervisor should immediately be advised where any of the above duties would require that the case be referred to another agent) ... .

The *Conditions of Appointment* also contain provisions (added in 1998) that address the issue of communications with the public. Paragraph 3.4.2 provides:

> The legal agent must be able to provide services and communications (such as correspondence and telephone calls) in the official language of the parties and the Agent Supervisor must be notified immediately if a legal agent is unable to provide those services or if the legal agent requires assistance in preparing a legal notice in bilingual format.
>
> In addition, any member of the public, apart from the parties and counsel to a given case, has the right to communicate with the legal

agent in the official language of their choice, both in oral and written communications.

The same paragraph also establishes the principle that "if the matter is referred to the Agent Supervisor, it must be done in a fashion that ensures that the quality and expediency of service provided are comparable, whether it is offered in English or French." While this part of the paragraph is vague, it would seem to envisage the transfer back to a regional office of the Department of Justice of requests for information or services from the public in general.

The same paragraph makes reference as well to the notion of an active offer of service in both official languages:

> In all communications, the legal agent should alert the caller to the availability of services in either official language. For example, this may be accomplished by answering the telephone by identifying the legal agent's firm in one official language and greeting the person in the other. The receptionist could answer by saying, "Firm name, bonjour."

Paragraph 3.4.2 ends by referring the legal agent to Schedule J for further information regarding the OLA. Schedule J contains both a brief commentary and verbatim transcripts of provisions in Part XVII of the *Criminal Code* and relevant provisions of the OLA. With regard to the latter, the schedule explains the scope of provisions regarding communications and services provided by federal institutions or third parties acting on their behalf. It points out that the application of statutory and regulatory rules effectively establishes that "all regional offices of the Department of Justice, except for the office situated in Yellowknife, are located in regions where there is significant demand and where consequently they fall under the scope of application of s. 20 of the Charter and Part IV of the OLA."

3.2 Agents' knowledge of language rights

Interviews conducted with six Crown agents in New Brunswick suggested that the manner in which information regarding official languages was transmitted in the past to Crown agents may have been ineffective. Although all agents consulted were aware that an accused or civil litigant could request legal proceedings in either English or French, very few could identify legal and policy requirements regarding an active offer of service in either official language. There was also a tendency to link language rights in the administration of justice to the operation of provincial law and provincial rules of court, with little or no reference to requirements found in federal law. Regarding the prosecution of provincial offenses, the *Official Languages Act* of New Brunswick provides:

> Subject to subsection (1), a person accused of an offence under an Act or a regulation of the Province, or a municipal by-law, has the right to have the proceedings conducted in the official language of his choice, and he shall be advised of the right by the presiding judge before his plea is taken.[11]

The New Brunswick *Official Languages Act* also recognizes the right of a party to civil litigation to be heard by a court that understands, without the need for translation, the official language in which he or she intends to proceed.[12] The rules of civil procedure require the use of specific bilingual forms when filing and serving notice of legal action that advise the defendant of the following:

---

[11] See subsection 13 (1.1) of the *Official Languages Act* of New Brunswick, S.N.B., ch. 0-1.

[12] *Ibid.* subsection 13 (1.2).

You are advised that:

(A) you are entitled to issue documents and present evidence in the proceeding in English or French or both;

(B) the applicant intends to proceed in the.....language; and

(C) if you require the service of an interpreter at the hearing you must advise the clerk at least seven days before the hearing.[13]

While the above provisions regarding the conduct of provincial prosecutions effectively complement provisions in the *Criminal Code* of Canada (applicable only to federal prosecutions), those that apply to civil proceedings include no obligation similar to that found in the OLA requiring the federal Crown to use the official language of the other parties involved in civil litigation (before federal courts).

This could very well lead to misapprehension respecting the policies of the federal Department of Justice that apply to its Crown agents in New Brunswick. For example, the *Instructions* for agents of the Attorney General of Canada (quoted above) provides that, "where proceedings or pleadings may be conducted in either official language, the language used by Crown counsel should normally be the official language chosen by the private party(ies) concerned." Since both English and French may be used before all courts in New Brunswick (by virtue of provincial statute and the terms of the Constitution), it would follow that the duties set out in the *Instructions* apply to federal Crown agents in the province appearing before provincial courts. This would also be the case anywhere else in the country where either statutory law or the Constitution allows the use of either official language before provincial (as well as federal) courts, notably in Quebec, Ontario and Manitoba.[14] Consequently, the *Instructions* should instead specify that, regardless of provincial law, federal language obligations must always be respected when applicable.

3.3 Determining the language of file

In consultations with the Halifax regional office, we learned that the official language used in the preparation of a file submitted to it for review and consideration is determined by the client department or agency. It is assumed that measures have been taken by the client department or agency to identify the preferred official language of the individuals involved. Where the file involves a prosecution under a federal statute, the investigating officer (RCMP or other federal enforcement officer) prepares the background information to be forwarded to Justice officials.

In civil matters, the majority of cases involve a federal department or agency responding to legal action in the role of defendant. As such, the official language in which legal action is commenced by the plaintiff would, presumably, accurately establish the language of the file and subsequent legal proceedings in civil cases. However, if the plaintiff is not aware of these language rights, he or she may not file the action in his or her preferred official language; hence the importance of active offer (see below, section 3.6 of this study).

[13] See Rule 4.08 of the *New Brunswick Rules of Court* and forms 16A and 16D.

[14] See a previous study by the Office of the Commissioner entitled *The Equitable Use of English and French Before the Courts in Canada*, *op. cit.*, Note 1.

In criminal or quasi-criminal matters, there does not appear to be any formal process (such as the completion of a form) that is used by all federal investigating officers to establish the preferred official language of individuals subject to possible charges. The initial stages of an investigation begin, so it would seem, in the official language of the investigating officer. Where no obvious difficulties of comprehension are evident, the investigation simply proceeds without any further inquiries being made regarding the language preference of the individual or individuals involved. As a result, the official language in which an investigating officer normally works becomes the language of the file in the vast majority of cases.

Given a high level of bilingualism among minority language speakers, it can be expected that a certain proportion of investigations conducted in the majority official language will not necessarily reflect accurately the official language preferences of the individuals involved. Lack of information, desire to resolve the matter quickly, or fear of receiving prejudicial treatment may all be factors that prevent an individual under investigation from expressing his or her official language preference.

In a previous study dealing with the equitable use of English and French before the courts in Canada, we referred to procedures used by law enforcement officials in New Brunswick (in applying the *Criminal Code*) to identify the preferred official language of an accused person. We made the following observations:

> At the level of law enforcement, police officers are expected to identify the language choice of accused persons and make any necessary summons returnable before an appropriate court capable of operating in the language chosen. Thus, where a crime or infraction occurs in a region in which one or more bilingual judges routinely sit, a summons will be made returnable before the court on a day when the presiding judge speaks the language of the accused. In regions where the minority language population is small, the summons is made returnable on the one or two days per month set aside to deal with cases in the minority language. The underlying aim of this policy is to ensure that accused persons make their first appearance before a judge who speaks their official language.[15]

The effectiveness of such a policy is of course dependent on the prosecuting counsel being bilingual as well. Our previous study found that the federal Crown is not always able to meet this requirement, no doubt due in part to deficiencies in administrative procedures used in assigning an appropriate Crown counsel or agent.[16] It is thus essential that effective procedures be in place to

---

[15] See a previous study of the Office of the Commissioner, *The Equitable Use of English and French Before the Courts in Canada*, p. 28, *op. cit.*, Note 1.

[16] *Ibid.*, p. 29, where the Commissioner's predecessor, Dr. Goldbloom, made the following observation:

> The limited number of Crown counsel (both at the federal and provincial levels) able to speak the minority official language would appear to impose cost burdens on accused persons who wish to proceed in French at pre-trial appearances. This occurs because it is often necessary to order an adjournment of proceedings in order to give the prosecution the opportunity to replace unilingual Crown counsel by someone able to speak French. Facing the prospect of delay and the resultant increase of costs, a French-speaking accused is often persuaded to agree to proceed in English. As a result, many pre-trial proceedings take place in English even where accused and counsel would prefer to proceed in French. Such proceedings include those where the accused intends to plead guilty and thus would probably like the matter to be settled as quickly as possible.

accurately determine the preferred official language of an accused charged with offences for which the federal Department of Justice has jurisdiction to prosecute.

In this regard, the Department of Justice has informed us that one of its groups "is now working to develop recommendations … to consolidate language rights in the administration of justice in Canada," that "these recommendations will be the end result of cross-Canada consultations conducted with the linguistic communities, your organization [the Office of the Commissioner of Official Languages], the provinces, territories, courts, bars and various other organizations, based on the working paper circulated by the Department of Justice in 1996 (*Towards a Consolidation of Language Rights in the Administration of Justice in Canada*) and the report published by your organization [the Office of the Commissioner] in 1995,"[17] and that "should the recommendations made by the Department of Justice be accepted by the Minister of Justice and the Cabinet and then take the form of legislative amendments and program changes, some of the concerns that are expressed in the draft report [this study] might be addressed" [our translation]. The Department has not, however, specified a timetable in this regard. Therefore, pending such legislative amendments, there is no effective procedure for accurately determining, at the start of proceedings, the language of file.

The frequency with which the language of file may not reflect the language preferences of the individuals faced with prosecution by federal officials cannot at present be accurately assessed by Justice officials at the Halifax regional office. As already pointed out, the Halifax office assumes that the official language in which a file is prepared and submitted will be the language in which legal procedures will be conducted. Given linguistic realities in New Brunswick, it is not unreasonable to presume that English will predominate as the language in which files are prepared. As a result, the possible under-representation of French as a language of file would have an impact on the perceived need to assign federal Crown agents able to speak it. Where the language preference of individuals subject to charges emerged at a later stage, the inability of the federal Crown agent acting for the prosecution to speak the other official language could interfere with the effective exercise of an accused person's language rights.

3.4 File transfers

The possibility that a file will be assigned to a Crown agent unable to speak the preferred official language of an accused is foreseen in the standard *Conditions of Appointment*. As already mentioned, that document advises a Crown agent that where an accused elects to be tried before a judge (or judge and jury) who speaks his or her preferred official language, and the agent is unable to proceed in that language, the appropriate supervisor in the Halifax office should be informed to enable the case to be assigned to another agent.

According to information received from the Halifax office, transfers to another Crown agent are rare; so much so that no recent case could be cited. It may very well be that inevitable delays (and hence increased legal expenses) which would be caused by a change of federal Crown agent work to convince individuals to forego their language rights under Part XVII of the *Criminal Code*. This is particularly true where plea

[17] *The Equitable Use of English and French Before the Courts in Canada*, *op. cit.*, Note 1.

bargaining may be a factor or where the accused is motivated to plead guilty in order to end the process expeditiously.

Letters of appointment of standing agents may designate several lawyers within the same law firm. Where the official language preferred by an accused (and counsel) is not spoken by the Crown agent handling the case, a transfer can be made within the same law firm to another agent able to proceed in the official language of the accused. How often such intra-firm transfers occur has not been accurately assessed. Nevertheless, the Halifax regional office should be notified of transfers within the same law firm, according to the standard *Conditions of Appointment*. The rarity of such cases would tend to suggest either that such transfers seldom occur or that notice is not always transmitted to the appropriate Justice official in the Halifax office.

3.5 Language capabilities of standing agents in New Brunswick

As mentioned above, standing agents in New Brunswick are engaged by letter of appointment signed by Justice officials at the Halifax regional office. The list of current standing agents maintained by that office for criminal prosecutions in New Brunswick identifies a number of them as responsible for French-language cases in specific regions of the province, or capable of conducting prosecutions in either official language. Where the language used by an agent (or law firm) is not specified on the face of the list it is assumed, so we were informed, that only English-language cases would be assigned to them.

It would appear that the appointment of bilingual federal Crown agents, or agents able to conduct proceedings in French, reflects the needs of each judicial district. These needs are apparently assessed as a function of past demand for proceedings in the minority official language. However, such demand may not be representative of needs. For example, it is clear that, if there is no agent on site who speaks the official language of the minority, there will be less demand for proceedings in the minority language. It should also be pointed out that some regions of New Brunswick (such as Edmundston) are majority French-speaking. In those regions the need to appoint Crown agents able to speak French is manifest. While it appears that English needs are assessed in such areas as a function of past demand, it is well known that legal counsel practising in districts such as Edmundston are virtually all bilingual and able to conduct legal procedures in English when required. However, in English-speaking regions where the French-speaking population is relatively small, the use of actual past demand for legal proceedings in French may not be an accurate assessment of the need for bilingual federal Crown agents.

As mentioned above, institutional barriers to the use of the minority official language, such as the establishment of the file language by reference to the normal language of work used by federal investigators, may very well diminish the demand for the use of French in legal proceedings. Interviews with various Crown agents suggest that the regions of the province which may need an increase in the two-language capability of available Crown agents are Saint John and Fredericton. It is also our understanding that Crown agents from Moncton are periodically called upon to act in French-language proceedings in those two areas of the province.

3.6 Active offer of service in either official language

Where the use of the minority official language may be inhibited by social and institutional factors, it is important that active measures be

taken to inform members of the public that services from federal institutions are available in either official language. A passive approach to the public's right to receive services from and communicate with federal institutions, and third parties acting on their behalf, will do little to overcome existing barriers.

Interviews conducted with persons within the Halifax regional office and with selected federal Crown agents indicate that the use of the minority official language is most often dependent upon members of the public making their wishes clear. There does not appear to be any conscious effort to reach out actively and encourage members of the public to use their preferred official language. Widespread bilingualism among French speakers is a factor which may allow the use of English as a lingua franca and hence diminish the possibility of the equitable use of French in the administration of justice. Although definitive conclusions cannot be reached in this regard, the limited scope of active measures currently in place that promote two-language services and communications probably has a detrimental effect on the enhancement of French as a language of legal procedures.

As stated at various junctures above, the Department of Justice has a duty to ensure that third parties acting on its behalf respect statutory provisions regarding the language of services and communications found in Part IV of the OLA. Seen as a functioning whole, the network of federal Crown agents operating in New Brunswick should be in a position to offer the same level of service in either official language as would be the case were those services offered directly by the Halifax regional office of the Department of Justice. This means that federal Crown agents should be managed in such a way as to fulfil the institutional obligations of the Department, including its duty to put in place an active offer of service in either official language. Concretely, at least the reception services of agents' offices should be able to provide active offer of service in the two official languages when the agent has agreed to handle files in these two languages on behalf of the Department of Justice. While these obligations are legally distinct from provisions found in Part III of the OLA concerning legal proceedings in federal courts, they should be seen as complementary to the effective implementation of language rights in the administration of justice.

Just as Part IV does not require all full-time Crown counsel in the federal Department of Justice to be bilingual, it does not require all standing Crown agents to be capable of providing legal services in either official language. However, it does impose on the Department the duty to ensure that its administrative procedures for selecting Crown agents to act on its behalf can respond effectively and accurately to the official language preferences of members of the public whom it serves. This would include an effective system of file transfers between standing agents, or agents acting on an ad hoc basis in civil cases, where official language preferences became clear after initial case assignments.

3.7 Language of communications between agents and the Department of Justice

An issue incidental to the appointment of federal Crown agents able to conduct legal proceedings in French, and relevant to the overall level of service offered in either official language by the Halifax regional office, is the question of ensuring that Crown agents are able to communicate with that office in their preferred official language and obtain documentation concerning their conditions of appointment in their preferred official language. Before

completing the preliminary version of this report, we had noted a problem, since the *Conditions of Appointment* existed in English only. This problem seems to have been corrected, however, as we have been informed that the document, currently undergoing revision, now exists in both official languages. The Department should ensure, however, that Crown agents have the option of reading it in their preferred language. While this aspect of the relationship with the Department of Justice may be analogous to language of work issues, it should be remembered that the standard *Conditions of Appointment* incorporate the principle that, when communicating with the Department, agents may use the official language of their choice. Issues relevant to the conduct of proceedings in French which require communications with the regional office in Halifax would best be dealt with, ideally, in that language as well. We found that this issue is not currently taken into consideration by the Department. This is a further example of institutional barriers that can have the effect of inhibiting the use of the minority official language in the administration of justice.

4. Conclusions

Consultations conducted in the course of preparing this study, and documents reviewed that were supplied by the Department of Justice, suggest a number of areas where improvements in administrative arrangements would help ensure the delivery of legal services in either official language. These relate primarily to institutional barriers which may in effect conceal the true preferences of individuals with respect to the official language in which legal procedures should be conducted and ancillary services offered.

Regarding standing Crown agents engaged by the Department, we have underscored the importance of an early identification of the language preference of persons under investigation. This necessarily involves active steps being taken when a file is being developed to establish the official language in which an individual wishes the process to be conducted. Given the broad range of federal government departments and agencies involved, the Department of Justice could play a useful coordinating role in ensuring that appropriate inquiries are made by client departments to determine accurately the official language preferences of individuals against whom legal proceedings are contemplated. By requiring that this information and the manner in which it was gathered be clearly indicated on any file submitted to it for consideration, the Department would be in a better position to take into account official language requirements in the selection of Crown agents.

As it now stands, the Department assumes that the language of file (which may very well reflect the language preferences of investigating officials rather than those of individuals under investigation) will be the language in which legal proceedings will be conducted. This could have the effect of underestimating the potential for minority language proceedings. Armed with more accurate information gathered at an early stage of investigation (for example, by means of a form dealing, at the start of the procedure, with the issue of language), the Department could better ensure that Crown agents appearing on its behalf possess the language capabilities necessary to respond to anticipated demand.

In addition to early identification of language preference, Crown agents need to be fully apprised of official language rights and responsibilities. As noted above, in the most recent amendment by the Department of Justice to the *Conditions of Appointment* of Crown agents, such agents are informed that they are to ensure that "in proceedings before courts of criminal jurisdiction, where the accused has elected under s. 530 of the *Criminal Code* to be tried before a judge (or a judge and jury) who speaks the official language that is the language of the accused, Crown counsel also speaks the language of the accused (the Agent Supervisor should immediately be advised where this would require … the case be referred to another agent)." The *Conditions of Appointment* also now emphasize the responsibilities of Crown agents to provide services (such as correspondence and telephone calls) in the official language of the parties and to inform the Agent Supervisor immediately if such responsibilities cannot be fulfilled.

Where files are carefully assigned according to the official language preferences of accused persons, and Crown agents are apprised of the importance of early notification to the regional office of anticipated problems in respecting the full range of language rights, the Department of Justice is in a better position to ensure that the requirements of section 25 of the OLA are fully implemented. Indeed, it is only through the implementation of measures of this sort that the Halifax regional office will be able to assess

accurately its human resources needs in the various geographical regions under its jurisdiction.

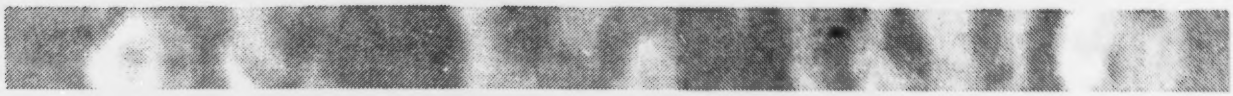
With respect to the civil process in New Brunswick involving the federal Crown, an early and accurate identification of the language preferences of individuals is obviously important, especially when the federal Crown acts as the plaintiff. Where the federal Crown is responding to legal action taken against it (i.e., acts as the defendant), the official language in which the plaintiff engages the process is clear from the beginning. This is true whether a case is brought before a federal or provincial court.

As explained earlier, both English and French have official status before all courts in the province of New Brunswick by virtue of the Constitution and of provincial statutory law. This fact makes it important that the Department of Justice explain the impact of information on federal official languages legislation contained in the *Instructions* to Crown agents engaged to conduct civil cases in the province.

At present, that document instructs Crown agents that "where proceedings or pleadings may be conducted in either official language, the language used by Crown counsel should normally be the official language chosen by the private party(ies) concerned. If this requires that the case be referred to another agent, steps should be taken to do so. In cases where the Crown initiates communications, and the language preferred by the private party is known to the agent, that official language should be used at all times, even prior to the commencement of proceedings." Since the introductory condition of these *Instructions* is met in New Brunswick, i.e., since either official language may be used before any court in New Brunswick (under provincial legislative provisions and constitutional provisions), it can be concluded that the *Instructions* apply to Crown agents who appear in provincial courts. These *Instructions* apply when Part XVII of the *Criminal Code* is operative and in civil cases before a federal court. Consequently, the *Instructions* should instead specify that federal language obligations must be respected by agents when they are applicable.

The legal and policy requirements to use the official language of private parties naturally raise the issue of file transfers in the event that such requirements cannot be met. Currently the *Instructions* on civil matters direct only that, where an agent is unable to use the official language of the private parties, steps should be taken to see that the case is transferred to another agent. Rather than leave the responsibility for file transfers to the Crown agent, it would be more appropriate, as stated in the *Instructions* on criminal matters, that the *Instructions* on civil matters also clearly instruct agents that they must notify the regional office in a timely fashion so that it, in turn, can take the steps necessary to have the case transferred to another agent.

At present, it does not appear that counsel hired on an ad hoc basis to conduct civil cases are informed of the Department's legal duties respecting communications with and services to the public. Detailed information in this regard is provided to standing agents hired for criminal prosecutions (as contained in the standard *Conditions of Appointment*), and it would seem appropriate that the same information be made available to Crown agents acting for the Department in civil cases. In this regard, the Department of Justice has informed us that the "*Civil Litigation Deskbook* may be revised, in whole or in part," and that those responsible might examine "the advisability of making certain clarifications to the *Instructions* in this regard" [our translation]. These clarifications should, in our opinion, include a reference to enable agents to communicate with the



Department of Justice in their preferred official language and also to obtain pertinent documentation in that language.

We have noted the information that the Department of Justice sent to us to the effect that it is currently revising the *Instructions* and the *Conditions of Appointment* with which we dealt in this study. We hope that the comments and recommendations we made in their regard will be taken into account in the revision which is already under way.

5. Recommendations

For the reasons explained in this study, the Commissioner of Official Languages makes the following recommendations:

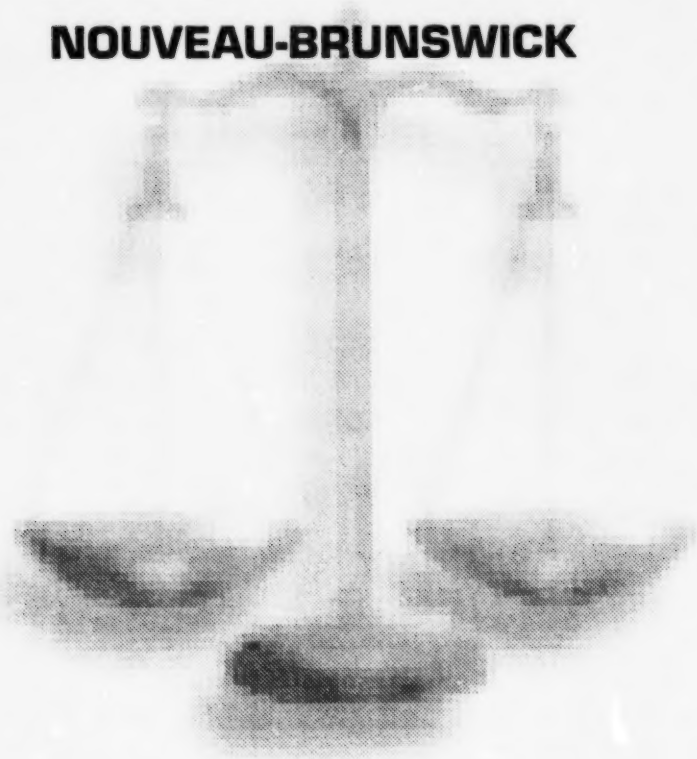
1. ***THAT the Department of Justice put in place an effective procedure for determining, at the start of proceedings, the official language of the file; that is, the preferred official language of the accused in criminal cases and that of the civil party before a federal court in civil cases (for example, by using a form). The purpose of this would be to enable the Department to appoint a Crown agent who can proceed with the file in that language.***

2. ***THAT the Department of Justice amend the existing* Instructions *in order to fully inform Crown agents of the specific rights and obligations relating to official languages in connection with legal proceedings; that is, the rights and obligations set out in Part XVII of the* Criminal Code *and in Parts III and IV of the* Official Languages Act. *When this amendment is made, the Department should emphasize to all Crown agents the importance of respecting the language obligations of Part III of the* OLA *and Part XVII of the* Criminal Code *and the language obligations arising thereby with regard to service to the public, as set out in Part IV of the* OLA, *as well as the need for Crown agents to respect all these federal language obligations when they are applicable, regardless of provincial law.***

3. ***THAT the Department of Justice, more specifically, amend the wording of its* Instructions *to ensure that, in the case of file transfers in civil matters, Crown agents are clearly informed of their obligation to advise the Department when they cannot proceed with the file for linguistic reasons.***

4. ***THAT the Department of Justice put in place an effective procedure to enable Crown agents to communicate with the Department of Justice in their preferred official language and obtain pertinent documentation in that language, specifically, documentation concerning the* Conditions of Appointment *of Crown agents.***

ÉTUDE SUR LES OBLIGATIONS DES REPRÉSENTANTS DE LA COURONNE FÉDÉRALE EN MATIÈRE DE LANGUES OFFICIELLES DANS LA PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK



COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES
OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES
CANADA

Nota : Dans la présente publication, les termes de genre masculin utilisés pour désigner des personnes englobent à la fois les femmes et les hommes.

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2000

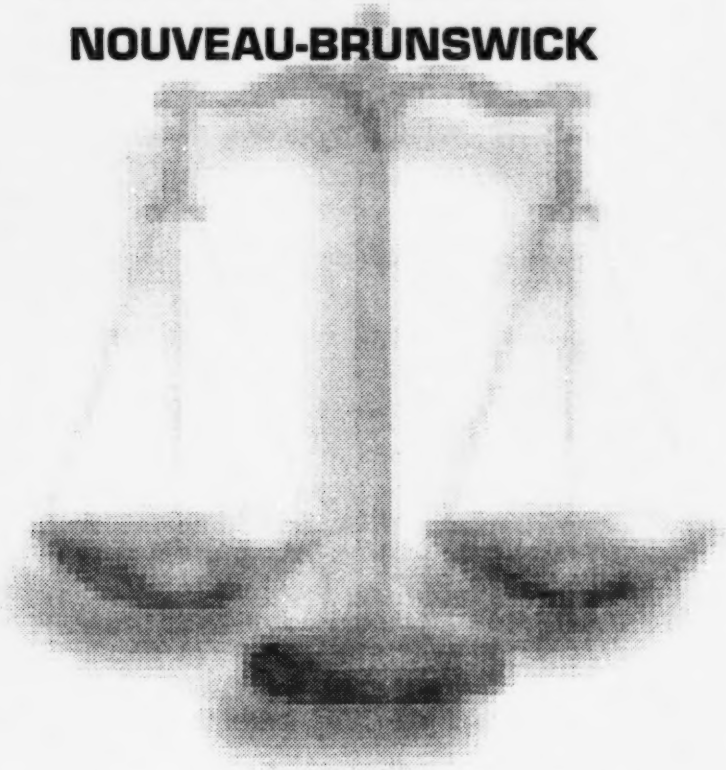
Nº de cat. : SF31-50/2000

ISBN : 0-662-65358-0

Imprimé sur du papier recyclé

Printed on recycled paper

ÉTUDE SUR LES OBLIGATIONS DES REPRÉSENTANTS DE LA COURONNE FÉDÉRALE EN MATIÈRE DE LANGUES OFFICIELLES DANS LA PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK



REMERCIEMENTS

La Commissaire tient à souligner l'excellent travail accompli pour l'élaboration de cette étude sous la direction des Services juridiques du Commissariat aux langues officielles. Cette étude a été rendue possible grâce à la contribution importante de Me Daniel Mathieu et Mme Nathalie Dubois, de même que Me Richard Goreham, qui en a rédigé le texte de l'étude, ainsi que de Me Ingride Roy qui en a effectué la révision..

La Commissaire tient a souligner également la collaboration de M. David Roach, Mme Thérèse Boyer et Mme Lyne Ducharme de la direction des Communications ainsi que de M. Marc Thérien pour la révision du texte.

Enfin, la Commissaire remercie les différents intervenants qui ont accepté de rencontrer ses représentants dans le cadre de cette étude, que ce soit les avocats qui agissent comme représentants de la Couronne, les représentants du ministère de la Justice et les associations de juristes ainsi que tous ceux et celles qui ont bien voulu donner leurs commentaires suite à la transmission de cette étude sous forme préliminaire.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

1. LES RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX 1
   1.1 Le but et l'objet de la présente étude 1
   1.2 Les problèmes pertinents à la présente étude portés à l'attention du Commissariat 2
   1.3 La collecte des informations dans le cadre de la présente étude 3

2. LES DROITS ET OBLIGATIONS PRÉVUS PAR LA LÉGISLATION FÉDÉRALE 5
   2.1 Les obligations linguistiques relatives aux procédures criminelles et pénales en vertu de la partie XVII du *Code criminel* 5
   2.2 Les obligations linguistiques relatives aux procédures civiles devant les tribunaux fédéraux en vertu de la partie III de la *LLO* 5
   2.3 Les obligations linguistiques relatives aux communications avec le public et à la prestation de services en vertu de la partie IV de la *LLO* 6

3. LES REPRÉSENTANTS DE LA COURONNE FÉDÉRALE AU NOUVEAU-BRUNSWICK 9
   3.1 La nomination des représentants et les informations à leur disposition concernant les droits linguistiques 9
      A) Dans les affaires civiles 9
      B) Dans les affaires criminelles et pénales 11
   3.2 La connaissance des droits linguistiques par les représentants 12
   3.3 La détermination de la langue du dossier 14
   3.4 Le transfert des dossiers 16
   3.5 La compétence linguistique des représentants permanents au Nouveau-Brunswick 16
   3.6 L'offre active de services dans les deux langues officielles 17
   3.7 La langue des communications entre les représentants et le ministère de la Justice 18

4. LES CONCLUSIONS 20

5. LES RECOMMANDATIONS 23

1. Les renseignements généraux

1.1 Le but et l'objet de la présente étude

La présente étude examine l'efficacité des procédures administratives actuelles mises en œuvre par le ministère fédéral de la Justice au Nouveau-Brunswick pour s'assurer que les représentants de la Couronne respectent entièrement les obligations en matière de langues officielles dans l'administration de la justice. La nécessité de mener une telle étude est apparue au cours de l'examen, par notre bureau, de problèmes (provenant du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario) relatifs aux difficultés qu'éprouvent les accusés et leurs représentants ainsi que les parties aux instances civiles à exercer les droits linguistiques qui leur sont garantis par la législation et la réglementation du gouvernement fédéral. Certes, cette étude s'intéresse à la province du Nouveau-Brunswick, mais il ne fait aucun doute que ses observations générales s'appliqueront avec pertinence à la manière dont le ministère de la Justice encadre le réseau des représentants de la Couronne dans d'autres régions du pays.

Tant dans les affaires civiles que dans les affaires pénales, le ministère fédéral de la Justice fait périodiquement appel à des avocats de cabinets privés pour agir comme représentants officiels de la Couronne. Essentiellement, ces représentants assurent des services professionnels qui, autrement, seraient fournis par les avocats de la Couronne qui travaillent à temps plein pour le ministère de la Justice. Dans des études antérieures, nous avons mentionné les obligations du ministère fédéral de la Justice en ce qui a trait aux langues officielles, peu importe qu'il agisse en utilisant les services à temps plein des avocats de la Couronne ou les services d'avocats de cabinets privés faisant office de représentants de la Couronne[1].

Dans les affaires civiles entendues par des tribunaux fédéraux, ces obligations comprennent, en vertu de la partie III de la *Loi sur les langues officielles* (*LLO*), le devoir de s'assurer que la langue officielle utilisée dans les plaidoiries et les actes de procédure par le conseiller juridique représentant les intérêts du gouvernement fédéral correspond à la langue utilisée par les autres parties concernées. Quant aux affaires pénales, les poursuivants employés à temps plein par le gouvernement fédéral, de même que les représentants occasionnels de la Couronne agissant au nom du ministère fédéral de la Justice, sont tenus de respecter les droits linguistiques de l'accusé qui sont énoncés à la partie XVII du *Code criminel*, c'est-à-dire le droit de l'accusé d'être jugé dans sa propre langue officielle.

Des études antérieures du Commissariat aux langues officielles (Commissariat) ont également fait ressortir le lien qui existe entre les droits linguistiques applicables au processus judiciaire lui-même et le droit du public de recevoir les services des institutions fédérales et de communiquer avec elles dans

---

1 *L'utilisation équitable du français et de l'anglais devant les tribunaux du Canada*, Commissaire aux langues officielles, novembre 1995, Approvisionnements et Services Canada 1995, nº de cat. : SF31-32/1995F, ISBN : 0-662-23938-5; *L'utilisation équitable du français et de l'anglais devant les tribunaux fédéraux et devant les tribunaux administratifs fédéraux qui exercent des fonctions quasi judiciaires*, Commissaire aux langues officielles, mai 1999, Approvisionnements et Services Canada 1999, nº de cat. : SF31-37/1999, ISBN: 0-662-64056-X.

la langue officielle de leur choix[2]. Comme nous l'avions indiqué, le droit d'engager le processus judiciaire dans l'une ou l'autre des langues officielles serait entravé par une structure administrative incapable de fournir les services auxiliaires voulus dans les deux langues. Ce problème est également reflété dans le cadre des plaintes que nous avons reçues et qui traitent des difficultés qu'éprouvent les accusés et leurs représentants ainsi que les parties aux instances civiles à exercer leurs droits linguistiques.

1.2 Les problèmes pertinents à la présente étude portés à l'attention du Commissariat

Des lacunes administratives ont d'abord été alléguées dans le cadre d'une plainte provenant de l'Ontario. Cette plainte alléguait qu'un accusé francophone et son avocat (qui lui procurait une aide à titre non officiel) avaient eu des difficultés à communiquer en français avec le représentant de la Couronne responsable de la poursuite et à obtenir une réponse de celui-ci dans cette même langue. Plus précisément, une lettre adressée en français au représentant de la Couronne dans laquelle l'avocat non officiel de l'accusé décrivait l'omission du tribunal d'informer l'accusé de ses droits linguistiques reconnus à la partie XVII du *Code criminel*, a été suivie d'une lettre du représentant de la Couronne rédigée en anglais et adressée à l'accusé et à son avocat.

L'enquête que nous avons menée sur cette plainte a révélé qu'on avait mal compris les droits linguistiques reconnus à l'accusé dans la partie XVII du *Code criminel* et qu'on n'avait pas observé les dispositions de la *LLO* relatives au droit du public de recevoir des services et de communiquer dans l'une ou l'autre des langues officielles là où l'emploi de cette langue fait l'objet d'une demande suffisante. Sur ce dernier point, l'article 22 de la *LLO* et le *Règlement sur les langues officielles - communications avec le public et prestation des services (Règlement sur les langues officielles)*[3] obligent le bureau régional du ministère de la Justice qui a des responsabilités administratives dans la région où la cause a pris naissance à fournir des services au public et à communiquer avec celui-ci dans les deux langues officielles. Le bureau régional n'avait pas pris part directement aux communications en question, mais l'article 25 de la *LLO* était clairement applicable aux personnes agissant pour son compte :

> Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que, tant au Canada qu'à l'étranger, les services offerts au public par des tiers pour leur compte le soient, et à ce qu'il puisse communiquer avec ceux-ci, dans l'une ou l'autre des langues officielles dans le cas où, offrant elles-mêmes les services, elles seraient tenues, au titre de la présente partie, à une telle obligation.

En réponse à notre enquête et au rapport qui a suivi, le ministère fédéral de la Justice a convenu que la lettre adressée en français à un représentant de la Couronne agissant pour son compte dans la région où cette cause en particulier a pris naissance aurait dû recevoir une réponse en français, conformément à l'article 25 de la *LLO*.

---

[2] *Ibid.*, voir en particulier l'étude du Commissariat intitulée : *L'utilisation équitable du français et de l'anglais devant les tribunaux fédéraux et devant les tribunaux administratifs fédéraux qui exercent des fonctions quasi judiciaires*, page 23.

[3] *Règlement sur les langues officielles (Communications avec le public et prestation des services)* DORS/92-48, Gazette du Canada, partie II, vol. 126, nº 1 (1er janvier 1992).

Le Ministère a également écrit au représentant en question pour lui rappeler ses obligations relatives aux langues officielles et attirer son attention sur les directives contenues dans le document intitulé *Directives générales destinées aux représentants de la Couronne*. Ce dernier document était supposé inclure des directives sur la portée de l'article 25 de la *LLO*, mais l'examen que nous en avons fait n'en a révélé aucune. Par conséquent, le Commissaire a recommandé qu'à l'avenir, tous les représentants de la Couronne agissant pour le compte du Ministère soient formellement renseignés sur les exigences légales concernant la prestation des services au public et les communications avec celui-ci dans les deux langues officielles.

En août 1997, le Commissaire a reçu une lettre l'informant que le ministère de la Justice procédait à la révision du document intitulé *Terms and Conditions of Appointment of Crown Agents (« Conditions de nomination des représentants de la Couronne »)*, et que les exigences prévues par l'article 25 de la *LLO* y seraient expressément mentionnées. Au printemps 1999, les représentants du ministère de la Justice nous informaient qu'une première révision de ce document avait été effectuée, mais la question de l'article 25 de la *LLO* n'avait pas encore été traitée. Dans sa lettre d'octobre 1999 en réponse à notre demande de commenter l'ébauche de la présente étude, le sous-ministre de la Justice réitérait le fait que son ministère prévoyait compléter ses révisions au mois de novembre 1999 et qu'il nous ferait parvenir une copie de son document. À la date où nous avons finalisé cette étude, nous n'avions toutefois pas encore reçu copie de ce document.

Perdant la période où nous examinions la plainte provenant de l'Ontario, notre bureau se penchait également sur des plaintes semblables en provenance du Nouveau-Brunswick. Dans les observations qu'elle a présentées au Commissaire, l'Association des juristes d'expression française du Nouveau-Brunswick a fait remarquer qu'il existait peut-être des lacunes administratives concernant la capacité des représentants de la Couronne fédérale dans cette province de répondre de façon appropriée à la demande du public visant à obtenir des services et à communiquer dans la langue officielle de son choix. De plus, la manière dont le français est reçu comme langue de procédure à toutes les étapes du processus judiciaire soulève des inquiétudes concernant la mise en œuvre et le respect absolus des droits linguistiques garantis par la partie XVII du *Code criminel*. À la lumière de ces observations et de notre enquête sur la plainte émanant de l'Ontario, nous avons décidé de mener une étude sur le système d'encadrement des représentants de la Couronne fédérale au Nouveau-Brunswick, sur les moyens employés pour intégrer dans ce système les obligations du ministère fédéral de la Justice au chapitre des langues officielles et sur la capacité actuelle de ces représentants, considérés dans leur ensemble, d'utiliser les deux langues officielles dans les instances civiles et pénales.

1.3 La collecte des informations dans le cadre de la présente étude

Afin de comprendre la manière suivant laquelle le réseau des représentants de la Couronne fédérale fonctionne au Nouveau-Brunswick, un certain nombre de conseillers juridiques ont été consultés : trois avocats francophones qui pratiquent leur profession surtout en français (bien qu'ils se soient tous déclarés bilingues et capables d'agir comme représentants dans des poursuites judiciaires en anglais) et trois avocats anglophones (qui ne sont pas bilingues et qui pratiquent leur profession uniquement en anglais). Les six avocats ont agi comme représentants de la Couronne dans le passé ou

agissent toujours à ce titre. Même si les entrevues effectuées ne permettent pas d'établir de façon définitive la mesure dans laquelle le public des quatre coins de la province peut recevoir des services juridiques dans les deux langues officielles de la part des représentants de la Couronne fédérale, elles donnent un aperçu utile de la procédure administrative qui est actuellement en place. Des entrevues ont également été menées auprès de trois conseillers juridiques travaillant à temps plein au bureau régional du ministère de la Justice qui est situé à Halifax. Ce bureau est chargé d'encadrer les représentants de la Couronne qui exercent leurs fonctions dans les provinces atlantiques.

Après analyse des informations reçues, nous avons préparé une ébauche de la présente étude et l'avons transmise à Justice Canada, en septembre 1999, afin d'obtenir leurs commentaires. Le sous-ministre de la Justice nous a répondu en octobre 1999 par une lettre dans laquelle il a tenu à nous assurer que « le ministère de la Justice demeure engagé à respecter le droit du public de communiquer avec les représentants du ministère dans l'une ou l'autre des langues officielles » et que son « ministère prend au sérieux le droit de l'accusé à ce que le poursuivant parle la même langue que lui, ainsi que le droit des parties à une instance devant un tribunal fédéral prévu à l'article 18 de la *LLO* ». De plus, il a pris soin de nous faire part de quelques commentaires spécifiques dont nous avons tenu compte dans la finalisation de cette étude.

2. Les droits et obligations prévus par la législation fédérale

Il convient tout d'abord de faire un tour d'horizon des dispositions législatives et réglementaires fédérales qui s'appliquent à l'utilisation de nos deux langues officielles dans tout processus judiciaire qui concerne le ministère fédéral de la Justice.

2.1 Les obligations linguistiques relatives aux procédures criminelles et pénales en vertu de la partie XVII du *Code Criminel*

Comme il a été dit plus haut, les accusés ont le droit, en vertu de la partie XVII du *Code criminel* du Canada, de subir leur procès devant un juge seul ou un juge et un jury qui parlent leur langue officielle; ils ont aussi droit à ce que le poursuivant parle la même langue officielle qu'eux. Essentiellement, les garanties que prévoit la partie XVII sont conçues pour veiller à ce que toute personne qui est accusée, peu importe où elle se trouve au Canada, puisse choisir de subir son procès dans sa langue officielle préférée[4]. Le respect des droits prévus à la partie XVII oblige clairement le ministère fédéral de la Justice, lorsqu'il engage des poursuites visées par la partie XVII, à choisir des avocats employés à temps plein par la Couronne ou des représentants de la Couronne (pour agir à titre de poursuivant) qui sont capables de parler la langue de la personne accusée et qui sont disposés à le faire. Pour remplir cette obligation, le groupe d'avocats disponibles doit comprendre un nombre suffisant de personnes possédant les connaissances linguistiques requises; toutefois, la proportion des poursuivants capables de parler la langue officielle minoritaire variera vraisemblablement dans chaque région en fonction de la demande relative à la tenue de procès dans cette langue.

Les poursuites engagées par les représentants de la Couronne fédérale portent sur des domaines très diversifiés. Les affaires régies par la *Loi sur les aliments et drogues* ou la *Loi sur les stupéfiants* nous viennent rapidement à l'esprit; cependant d'autres domaines donnant lieu à des poursuites sont régis par la *Loi sur les douanes*, la *Loi sur l'accise*, la *Loi sur les pêches*, la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la *Loi sur l'assurance-emploi* ou la *Loi sur l'immigration*, pour n'en nommer que quelques-unes. Les poursuites peuvent également être fondées sur les règlements pris en application des différentes lois fédérales.

La capacité du poursuivant du gouvernement fédéral de s'exprimer dans la langue officielle de l'accusé facilite évidemment l'utilisation de cette langue dans les communications qui ont lieu en dehors des formalités de la salle d'audience même. Il n'est pas rare que l'accusé ou son avocat demande des renseignements avant la tenue du procès; il est donc important que la Couronne fédérale soit en mesure de répondre en utilisant la langue officielle dans laquelle cette demande lui est adressée. L'utilisation de la langue officielle de l'accusé est également importante en ce qui a trait aux communications de la Couronne fédérale se rapportant à l'instance en cours.

2.2 Les obligations linguistiques relatives aux procédures civiles devant les tribunaux fédéraux en vertu de la partie III de la *LLO*

La partie III de la *LLO* contient également des dispositions sur l'utilisation des langues officielles dans les instances judiciaires qui se

[4] Pour obtenir une description plus complète et détaillée des dispositions de la partie XVII du *Code criminel*, voir l'étude du Commissariat intitulée *L'utilisation équitable du français et de l'anglais devant les tribunaux du Canada*, pages 16 à 23, *op.cit.*, note 1.

déroulent devant tous les tribunaux fédéraux[5]. L'article 18 est particulièrement important, car il impose à la Couronne fédérale (lorsqu'elle est partie à une instance civile devant un tribunal fédéral) le devoir d'utiliser, dans les plaidoiries et les actes de procédure, la langue officielle choisie par les autres parties. En choisissant des représentants de la Couronne pour agir dans des instances civiles qui se déroulent devant des tribunaux fédéraux, le ministère de la Justice doit par conséquent être sensible aux exigences linguistiques de toute affaire donnée. La capacité d'un représentant d'utiliser, dans les plaidoiries et les actes de procédure, la langue officielle des autres parties facilite aussi l'utilisation de cette langue dans tous les échanges entre les parties et leur avocat qui ont lieu à l'extérieur de la salle d'audience. En effet, selon les arguments avancés plus haut, la partie IV de la *LLO* oblige les représentants de la Couronne fédérale, dans les instances civiles devant les tribunaux fédéraux, à respecter le droit des autres parties de communiquer avec eux et de recevoir leurs services dans la langue officielle de leur choix.

2.3 Les obligations linguistiques relatives aux communications avec le public et à la prestation de services en vertu de la partie IV de la *LLO*

Comme institution fédérale, le ministère de la Justice est assujetti aux exigences prévues par la partie IV de la *LLO*. À cet égard, le droit du public de communiquer avec cette institution et d'en recevoir des services est clairement énoncé à l'article 21 de la *LLO*. Ce droit s'applique en ce qui a trait au siège ou à l'administration centrale de toute institution fédérale, à tous les bureaux et installations situés dans la région de la capitale nationale et dans les régions où l'emploi de l'une ou l'autre des langues officielles fait l'objet d'une demande importante (article 22).

Un règlement adopté en décembre 1991 conformément à l'article 23 de la *LLO* établit les critères qui permettent de déterminer l'importance de la demande[6]. En général, le règlement fait une distinction entre les agglomérations de 100 000 habitants ou plus (les régions métropolitaines de recensement ou RMR) et les villes plus petites, les localités et les régions rurales (subdivisions de recensement ou SDR). Il établit ainsi pour la population minoritaire de chaque catégorie les différents seuils requis pour justifier l'obligation de fournir les services du gouvernement fédéral dans les deux langues officielles. Lorsque la minorité francophone ou anglophone d'une RMR compte au moins 5 000 habitants, les institutions fédérales qui s'y trouvent sont tenues de fournir leurs services dans les deux langues officielles dans au moins un de leurs bureaux. La même règle s'applique si la minorité francophone ou anglophone de la RMR compte moins de 5 000 habitants, mais que la population minoritaire de l'aire de service du bureau fédéral est de 5 000 personnes ou plus. Lorsque l'on applique ces normes réglementaires[7], on constate que les institutions fédérales qui exercent leurs fonctions dans les villes suivantes sont tenues de fournir leurs services dans les deux langues officielles,

---

5 Pour obtenir plus de précisions, voir l'étude du Commissariat intitulée *L'utilisation équitable du français et de l'anglais devant les tribunaux fédéraux et devant les tribunaux administratifs fédéraux qui exercent des fonctions quasi judiciaires*, pages 21 à 23, *op.cit.*, note 1.

6 *Règlement sur les langues officielles (Communications avec le public et prestation des services)*, *op.cit.*, note 3.

7 Pour obtenir plus de précisions sur les règles applicables aux RMR, voir les alinéas 5(1)a) à g) du *Règlement sur les langues officielles*, *op.cit.*, note 3.

conformément aux règles mentionnées ci-dessus : Saint John's, Halifax, Québec, Sherbrooke, Montréal, Sudbury, Toronto, Hamilton, St. Catharines-Niagara, London, Windsor, Winnipeg, Calgary, Edmonton et Vancouver.

Pour ce qui est des SDR, qui sont plus petites que les RMR, des services bilingues sont requis pour au moins l'un des bureaux des institutions fédérales qui s'y trouvent, si la minorité francophone ou anglophone de l'aire de service compte au moins 500 habitants et représente au moins 5 p. 100 de la population de la SDR. C'est aussi le cas si l'aire de service d'un bureau situé dans une SDR compte une minorité francophone ou anglophone d'au moins 5 000 habitants. Si on applique les règles se rapportant aux SDR[8], les institutions fédérales qui ont des bureaux dans les localités et les petites villes suivantes sont tenues de fournir leurs services dans les deux langues officielles : Charlottetown, Moncton, Fredericton, Kingston et Abbotsford (C.-B.).

Aux fins de la partie IV de la *LLO*, le ministère de la Justice fournit ses services à la population du Nouveau-Brunswick à partir de son bureau situé à Halifax en ce qui concerne les affaires civiles et pénales et à partir de son bureau d'Ottawa en ce qui concerne une partie des affaires civiles. Il fournit également ses services par l'entremise des représentants de la Couronne qui agissent pour le compte de ces deux bureaux au sens de l'article 25 de la *LLO*. En tant que siège ou administration centrale, le bureau situé à Ottawa est assujetti à l'article 22 de la *LLO*. Le bureau d'Halifax est assujetti à l'article 22 de la *LLO* en vertu de la définition de l'expression « demande importante » qui se trouve à l'alinéa 5(1)a) et au sous-alinéa 11 a)(i) du *Règlement sur les langues officielles* mentionné précédemment. La liste des bureaux des institutions fédérales qui sont soumis aux obligations linguistiques énoncées dans la *LLO* et son Règlement est dressée par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada qui la publie sur son site Web. Cette liste, qui a été mise à jour le 11 mars 1998, indique qu'en Ontario et en Nouvelle-Écosse, les bureaux du ministère de la Justice qui sont situés à Ottawa et à Halifax sont tous les deux assujettis à l'article 22 de la *LLO* (voir l'al. 5(1)a) et le sous-al. 11 a)(i) du *Règlement sur les langues officielles*). Il est donc clair que les communications et les services offerts au public du Nouveau-Brunswick par le ministère de la Justice et ses bureaux situés à Ottawa et à Halifax sont assujettis à la définition de l'expression « demande importante » et doivent être fournis dans les deux langues officielles.

La *LLO* prévoit aussi que les institutions fédérales tenues d'offrir leurs services dans les deux langues doivent prendre les mesures voulues pour faire en sorte que le public soit suffisamment informé de cette possibilité. Ces mesures comprennent notamment la signalisation, les avis ou la documentation sur les services, de manière à faire savoir que les services sont offerts dans les deux langues officielles[9]. Le Conseil du Trésor a aussi adopté une politique officielle concernant l'offre active de services. Cette politique énonce que « [...] dans les bureaux ou les points de service désignés, les institutions fédérales ou les tiers agissant pour leur compte doivent :

---

8 Pour obtenir plus de précisions sur les règles applicables aux SDR, voir les alinéas 5(1)h) à r) du *Règlement sur les langues officielles*, *op.cit.*, note 3.

9 Voir l'article 28 de la *LLO*.

- faire en sorte que le public sache sans équivoque qu'il peut communiquer ou être servi dans la langue officielle de son choix; et
- fournir un service de qualité dans l'une ou l'autre des deux langues officielles. »

Autrement dit, une réponse passive aux exigences prévues par la *LLO* n'est pas suffisante; les institutions fédérales soumises à l'article 22 doivent offrir activement leurs services dans les deux langues officielles.

Alors que toutes ces dispositions s'appliquent au ministère de la Justice, la *LLO* impose une autre obligation fort pertinente en ce qui a trait à la délégation de responsabilités institutionnelles à des organismes non gouvernementaux et à des particuliers. Comme on l'a déjà mentionné dans la partie intitulée « Renseignements généraux » de la présente étude, selon l'article 25 de la *LLO*, lorsque des tiers sont autorisés à fournir des services pour le compte des institutions fédérales, il incombe à celles-ci de veiller à ce que le public puisse recevoir ces services et communiquer dans l'une ou l'autre des langues officielles, comme si les institutions elles-mêmes fournissaient directement les services en question. Étant donné que les représentants de la Couronne nommés par le ministère de la Justice sont visés par l'article 25, il est important que le ministère applique les règles administratives qui garantissent une protection adéquate des droits du public reconnus par la partie IV de la *LLO*.

Le droit prévu par la partie IV de recevoir des services dans l'une ou l'autre des langues officielles ne nécessite évidemment pas que tous les fonctionnaires soient bilingues. Il n'impose pas non plus cette obligation à tous les tiers engagés par les institutions fédérales au sens de l'article 25 de la *LLO*. Par contre, ce droit crée une obligation pour les institutions de veiller à ce qu'il y ait suffisamment de ressources humaines en place pour que le public puisse recevoir les services et communiquer en français ou en anglais là où il existe une demande importante, dans la région de la capitale nationale ou aux sièges des institutions fédérales. De la satisfaction de cette obligation découlerait la composition du groupe des représentants de la Couronne nommés par le ministère de la Justice, dans une province donnée et leur répartition dans les régions.

En conséquence, la *LLO* oblige le Ministère à veiller à ce que les tiers qui agissent pour son compte (c'est-à-dire les représentants de la Couronne fédérale) soient en mesure de respecter les dispositions de la *LLO* portant sur le droit du public de recevoir des services dans les deux langues officielles.

3. Les représentants de la Couronne fédérale au Nouveau-Brunswick

3.1 La nomination des représentants et les informations à leur disposition concernant les droits linguistiques

La coordinatrice des nominations, au ministère de la Justice à Ottawa, tient à jour une liste des avocats qui sont disponibles pour agir, de façon ponctuelle, à titre de représentants de la Couronne fédérale, tant dans les dossiers civils que criminels. L'inclusion de noms sur cette liste relève de la prérogative du gouvernement fédéral (en particulier du ou de la ministre de la Justice). À cet égard, le ministère de la Justice nous a informés que les noms qui figurent sur cette liste ont toujours été préalablement vérifiés par le bureau du ministre de la Justice. Toutefois, si un ministère client propose la nomination d'un avocat dont le nom ne figure pas sur cette liste, cette proposition peut aussi être soumise de façon *ad hoc* au bureau de la ministre pour vérification et pourrait éventuellement être retenue.

Le bureau régional du ministère de la Justice qui est situé à Halifax a des responsabilités générales en ce qui concerne la nomination et l'encadrement des représentants de la Couronne qui travaillent pour le Ministère dans la province du Nouveau-Brunswick. Toutefois, la manière dont un représentant de la Couronne est choisi pour agir dans une affaire donnée varie selon que celle-ci est de nature civile ou pénale.

A) DANS LES AFFAIRES CIVILES

Dans une affaire civile, le siège du ministère de la Justice à Ottawa choisit l'avocat qui représentera les intérêts fédéraux, après avoir examiné les exigences reliées à l'affaire que lui a communiquées son bureau d'Halifax. Ces exigences constituent les détails de l'affaire en question, réunis par les ministères ou d'autres institutions fédérales qui sont ou peuvent devenir parties à l'instance judiciaire et qui ont demandé l'avis et l'aide du bureau régional du ministère de la Justice à Halifax. Celui-ci se fie à ses ministères clients pour prévoir les besoins relatifs à la langue officielle dans une affaire donnée et cette information fait partie des exigences reliées à l'affaire qui sont envoyées à Ottawa.

Une fois que le siège a établi qu'un ou plusieurs conseillers juridiques peuvent avoir la compétence pour agir dans une affaire donnée suivant la liste des avocats disponibles sur une base ponctuelle établie par la coordonnatrice des nominations, le bureau régional prend des renseignements en vue de confirmer leur disponibilité. Si cette disponibilité est confirmée, le bureau régional rédige une lettre de nomination énonçant les directives précises qui s'appliquent au mandat précis confié à l'avocat et indiquant quel type de rapports et de renseignements devrait être communiqué au bureau d'Halifax pendant le déroulement de l'instance judiciaire. Un document accompagne la lettre. Il s'agit des *Directives générales destinées aux représentants de la Couronne*. Le paragraphe 18 de ces directives se lit comme suit :

> Les représentants de la Couronne doivent s'assurer que, dans toutes les régions du Canada, les dispositions suivantes sont prises relativement aux deux langues officielles :
>
> Procédures devant les tribunaux, commissions et autres organismes :
>
> Lorsque les procédures ou les plaidoiries peuvent se dérouler dans l'une ou l'autre des langues officielles, le procureur de la Couronne devrait normalement utiliser la langue officielle choisie par la ou les parties privées en cause et, si nécessaire, prendre des mesures pour que l'affaire soit confiée à un autre représentant. Lorsque la Couronne prend l'initiative des communications et lorsque le représentant sait quelle langue la partie privée préfère, cette langue officielle

devrait être utilisée en tout temps, même avant le début des procédures proprement dites.

Lorsque la Couronne entame des procédures donnant lieu à la publication d'une annonce (ou qu'elle publie un avis légal quelconque), le représentant doit s'assurer que ces avis sont publiés dans les deux langues. Les représentants sont priés de communiquer avec le bureau régional compétent du Ministère s'ils ont besoin d'aide pour rédiger l'annonce dans les deux langues officielles.

Les *Directives* ne font aucune distinction selon que le représentant travaille dans une province ou dans une autre. Toutefois, le passage suivant, « [...] lorsque les procédures ou les plaidoiries peuvent se dérouler dans l'une ou l'autre des langues officielles », introduit effectivement une variable dans les obligations du représentant en ce qui a trait aux langues officielles, selon la province où il est affecté. Le droit d'utiliser tant le français que l'anglais devant les tribunaux canadiens varie considérablement d'une province à l'autre, en fonction des garanties constitutionnelles et des dispositions législatives particulières adoptées par les différentes provinces[10]. (Les conséquences pour le Nouveau-Brunswick seront discutées plus loin). Ainsi, il se peut qu'en vertu de la législation provinciale, des procédures puissent se dérouler dans l'une ou l'autre langue devant les tribunaux provinciaux, ce qui ne veut pas nécessairement dire que les dispositions linguistiques fédérales s'appliquent ou, inversement, qu'elles ne s'appliquent pas. Sans nécessairement faire des directives distinctes selon les provinces et en tenant compte du fait que ces directives sont, comme nous l'a mentionné le ministère de la Justice, de portée nationale, il serait toutefois préférable de préciser que, quel que soit le droit provincial, les obligations linguistiques fédérales devraient toujours être respectées lorsqu'elles sont applicables.

En ce qui concerne les affaires civiles, les *Directives* sont également imprécises, contrairement aux directives relatives aux matières criminelles, sur les mesures à prendre pour veiller à ce qu'un dossier soit transféré à un autre représentant en raison de la langue choisie par les autres parties. À première vue, il semblerait que les obligations légales imposées au Ministère de veiller au respect des droits linguistiques applicables ont été transférées, dans les affaires civiles, aux représentants de la Couronne.

En effet, il ne semble pas obligatoire d'aviser le ministère de la Justice de la nécessité de transférer un dossier en raison de la langue officielle choisie par les autres parties. Bien que le sous-ministre de la Justice a précisé, dans sa lettre d'octobre 1999 en réponse à l'ébauche de la présente étude, qu'« il faut être conscient du fait qu'un mandataire n'a pas l'autorité de transférer un dossier à un autre mandataire », que « seule la Ministre de la Justice peut procéder à une nomination » et que, par conséquent « lorsqu'un mandataire se voit dans l'impossibilité d'agir sur un dossier quelconque, que ce soit pour des raisons linguistiques ou autres, le mandataire n'a d'autre choix que de communiquer avec le ministère de la Justice afin que le dossier soit transféré à un autre mandataire », il n'y a aucune obligation à cet égard prévue dans les *Directives* relatives aux affaires civiles. Si l'on veut obliger les représentants à aviser le Ministère en ce sens, les *Directives* devraient expressément le prévoir en ce qui concerne les affaires civiles comme elles le prévoient d'ailleurs en ce qui concerne les affaires criminelles et pénales. Ainsi, on s'assurerait que le ministère de la Justice puisse,

10 Voir l'étude du Commissariat intitulée *L'utilisation équitable du français et de l'anglais devant les tribunaux du Canada*, *op.cit*, note 1.

dans tous les cas, être informé et mettre les procédures en place pour nommer un autre représentant au besoin.

B) DANS LES AFFAIRES CRIMINELLES ET PÉNALES

En ce qui concerne les affaires pénales, outre la liste des avocats disponibles sur une base ponctuelle, le ministère de la Justice tient à jour, une liste des représentants permanents de la Couronne qui exercent leurs fonctions au Nouveau-Brunswick. Ceux-ci sont nommés dans une lettre signée par le bureau régional sur l'avis du ministre de la Justice. Cette lettre de nomination précise les lois fédérales qui autorisent le représentant de la Couronne à mener une poursuite et la région où cette autorisation a effet. La lettre nomme aussi un superviseur au bureau régional d'Halifax auquel le représentant de la Couronne fait rapport. Le superviseur est notamment chargé de surveiller le travail du représentant de la Couronne, de le tenir au courant de la politique du ministère de la Justice et de lui fournir des conseils et de l'aide au besoin. Il importe de préciser que lorsque l'avocat est engagé sur une base ponctuelle, les détails de l'affaire figurent dans la lettre de nomination spécifique.

En général, la nomination est régie par un document intitulé *Terms and Conditions of Appointment for Legal Agents for Standing and Ad Hoc Criminal Appointments* (ci-après désigné « *Conditions de nomination* »). Au moment où nous avons effectué la présente enquête, ce document existait malheureusement uniquement en anglais. Il semble toutefois que, dans le cadre de la révision de ce document, le ministère en ait rédigé une version française et une version anglaise. Nous n'avons cependant pas encore obtenu copie de ce document révisé compte tenu que le processus de révision n'est pas complété. La version présentement en vigueur de ces *Conditions de nomination* que nous avons examinée inclut un rappel à l'effet que la nomination [TRADUCTION] « est un privilège réservé au ministre de la Justice et procureur général du Canada. Un représentant est nommé à titre amovible et le ministre et procureur général peut mettre fin au mandat à tout moment. »

Fait également partie des *Conditions de nomination* (modifiées en 1998) une mention des effets de la *LLO* et des droits linguistiques reconnus par la partie XVII du *Code criminel*. La clause 3.4.1 des *Conditions* prévoit :

> [TRADUCTION] En ce qui concerne les instances devant les tribunaux, commissions et autres organismes : lorsque la conduite des instances, la présentation des plaidoiries et la délivrance des actes de procédures peuvent avoir lieu dans l'une ou l'autre des langues officielles, les représentants devraient utiliser la langue officielle choisie par la ou les parties privées en cause, à la fois dans les actes de procédure et les plaidoiries. Lorsqu'un représentant fait une communication ou entame une procédure au nom de la Couronne et que la langue choisie par l'autre ou les autres parties est connue, cette langue officielle devrait normalement être utilisée. Lorsqu'un avis juridique doit être publié, il doit l'être dans les deux langues.

En ce qui a trait aux poursuites pénales, cette même clause rappelle aux représentants de la Couronne que [TRADUCTION] « [...] la partie XVII du *Code criminel* qui porte sur les droits linguistiques de l'accusé et le paragraphe 841(3) sur les formulaires bilingues sont particulièrement importants ». Elle souligne en outre ce que les représentants doivent faire lorsqu'il devient nécessaire de confier l'affaire à un autre représentant. Ils doivent s'assurer que :

> [TRADUCTION] [...] lorsque, aux termes de l'article 530 du *Code criminel*, l'accusé a

choisi de subir son procès devant un juge (ou un juge et un jury) qui parle la langue officielle qui est la sienne, que l'avocat de la Couronne parle aussi la même langue que lui (le superviseur du représentant devrait être immédiatement avisé advenant que l'une des obligations susmentionnées nécessite que l'affaire soit confiée à un autre représentant)[...].

Les *Conditions de nomination* contiennent aussi des dispositions (ajoutées en 1998) qui traitent de la question des communications avec le public. La clause 3.4.2 est libellée de la façon suivante :

> [TRADUCTION] Le représentant doit être capable de fournir ses services et de communiquer (correspondance et appels téléphoniques) dans la langue officielle des parties et le superviseur doit être avisé immédiatement si un représentant ne peut pas fournir ces services ou s'il a besoin d'aide pour préparer un avis juridique dans les deux langues.
>
> De plus, en outre des parties et procureurs dans une affaire donnée, tout membre du public a le droit de communiquer avec le représentant dans la langue officielle de son choix, que cette communication soit orale ou écrite.

La même clause établit également le principe selon lequel [TRADUCTION] « l'affaire qui est renvoyée au superviseur du représentant doit l'être d'une manière qui garantit que la qualité et le caractère opportun du service fourni est comparable, qu'il soit offert en français ou en anglais ». Bien que ce passage de la clause soit imprécis, il semblerait envisager le retour, à un bureau régional du ministère de la Justice, d'une demande visant à obtenir des renseignements ou des services adressée par le public en général.

La même clause mentionne également la notion d'offre active de services dans les deux langues officielles :

> [TRADUCTION] Dans toutes les communications, le représentant devrait informer le visiteur ou la personne qui appelle que les services sont offerts dans les deux langues officielles. Par exemple, cela peut se faire en répondant au téléphone en nommant le cabinet du représentant dans une langue et en saluant la personne dans l'autre langue. Le réceptionniste pourrait répondre de la façon suivante : « Nom du cabinet, good morning ».

La clause 3.4.2 termine en renvoyant le représentant à l'annexe J où il trouvera plus de renseignements sur la *LLO*. L'annexe J contient à la fois un bref commentaire et une transcription mot pour mot des dispositions de la partie XVII du *Code criminel* et des dispositions pertinentes de la *LLO*. En ce qui a trait à cette dernière, l'annexe J explique la portée des dispositions relatives aux communications et aux services fournis par les institutions fédérales ou les tiers agissant pour leur compte. Elle souligne que les normes législatives et réglementaires établissent effectivement que, [TRADUCTION] « à l'exception du bureau situé à Yellowknife, tous les bureaux régionaux du ministère de la Justice sont situés dans des régions où il y a une demande importante et où ils sont par conséquent visés par l'application de l'article 20 de la *Charte* et de la partie IV de la *LLO* ».

3.2 La connaissance des droits linguistiques par les représentants

Les entrevues effectuées auprès de six représentants de la Couronne du Nouveau-Brunswick semblaient indiquer que, dans le passé, les renseignements sur les langues officielles avaient été transmis avec efficacité aux représentants de la Couronne. Les représentants consultés étaient tous au courant de la possibilité pour un accusé ou une partie civile de demander

une instance judiciaire en français ou en anglais, mais très peu connaissaient les obligations imposées par la *LLO* et l'énoncé de politique concernant l'offre active de services dans les deux langues officielles. Ils avaient également tendance à établir un lien entre les droits linguistiques dans l'administration de la justice et l'application des lois et des règles de procédure provinciales, mais faisaient très peu de cas des exigences prévues par les lois fédérales. Quant aux poursuites intentées pour des infractions provinciales, la *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick énonce ce qui suit :

> Sous réserve du paragraphe (1), une personne accusée d'une infraction à une loi ou à un règlement de la province, ou à un arrêté municipal, a droit au déroulement des procédures dans la langue officielle de son choix, et elle doit être informée de ce droit par le juge qui préside au procès avant d'enregistrer son plaidoyer[11].

La *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick reconnaît également le droit d'une partie à un litige civil d'être entendue par un tribunal qui comprend, sans avoir besoin de traduction, la langue officielle dans laquelle la personne a l'intention de procéder[12]. Les Règles de procédure civile requièrent, pour le dépôt et la signification de l'avis d'une poursuite civile, l'emploi de formulaires bilingues précis qui informent le défendeur des éléments suivants :

> Sachez que :
>
> a) vous avez le droit dans la présente instance, d'émettre des documents et de présenter votre preuve en français, en anglais ou dans les deux langues;
>
> a) le requérant a l'intention d'utiliser la langue.....; et
>
> b) si vous avez besoin des services d'un interprète à l'audience, vous devez en aviser le greffier au moins 7 jours avant l'audience[13].

Alors que les dispositions susmentionnées relatives au déroulement des poursuites provinciales complètent utilement les dispositions du *Code criminel* du Canada (lesquelles s'appliquent uniquement aux poursuites engagées par le gouvernement fédéral), celles qui se rapportent aux instances civiles ne prévoient aucune obligation semblable à celle que prévoit la *LLO* et qui requiert que la Couronne fédérale emploie la langue officielle des autres parties concernées par un litige civil (devant les tribunaux fédéraux).

Cela pourrait très bien mener à un malentendu en ce qui a trait aux politiques du ministère fédéral de la Justice qui régissent les représentants au Nouveau-Brunswick. Par exemple, les *Directives* destinées aux représentants du procureur général du Canada, précitées, prévoient que « lorsque les procédures ou les plaidoiries peuvent se dérouler dans l'une ou l'autre des langues officielles, le procureur de la Couronne devrait normalement utiliser la langue officielle choisie par la ou les parties privées en cause ». Puisque tant le français que l'anglais peuvent être utilisés devant tous les tribunaux du Nouveau-Brunswick (en vertu des dispositions législatives provinciales et constitutionnelles), on pourrait conclure que les obligations énoncées dans les *Directives* s'appliquent en tout temps aux représentants de la Couronne fédérale qui comparaissent dans la province devant des tribunaux provinciaux. Cela serait également le cas à n'importe quel autre endroit au pays où des

---

11 Voir le paragraphe 13 (1.1) de la *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick, L.N.-B., chap. 0-1.

12 *Ibid.*, paragraphe 13 (1.2).

13 Voir la règle 4. 08 des *Règles de procédure du Nouveau-Brunswick* et les formulaires 16A et16D.

dispositions législatives ou constitutionnelles permettent d'utiliser l'une ou l'autre des langues officielles devant les tribunaux provinciaux (de même que fédéraux), notamment au Québec, en Ontario et au Manitoba[14]. En conséquence, les *Directives* devraient plutôt préciser que, quel que soit le droit provincial, les obligations linguistiques fédérales doivent toujours être respectées lorsqu'elles sont applicables.

3.3 La détermination de la langue du dossier

Lors de nos consultations avec le bureau régional d'Halifax, nous avons appris que la langue officielle utilisée dans la préparation des dossiers qui sont soumis à son examen est choisie par l'organisme ou le ministère client. On tient pour acquis que l'organisme ou le ministère client a pris les mesures pour déterminer la langue officielle préférée des personnes concernées. Lorsque le dossier porte sur une poursuite régie par une loi fédérale, l'agent d'enquête (un agent de la GRC ou un autre agent fédéral chargé de l'application de la loi) prépare la documentation qui sera acheminée aux fonctionnaires du ministère de la Justice.

Dans la majorité des **affaires civiles**, un organisme ou ministère fédéral est partie à l'action comme défendeur. Dans une telle situation, la langue officielle dans laquelle le demandeur introduit l'action serait censée déterminer exactement la langue du dossier et de la procédure judiciaire subséquente. Toutefois, si le demandeur ne connaît pas ses droits linguistiques, il n'utilisera peut-être pas la langue officielle de son choix, d'où l'importance de l'offre active (*infra*, point 3.6 de la présente étude).

Dans les **affaires criminelles ou quasi criminelles**, il ne semble pas y avoir de procédure officielle (comme un formulaire à remplir) suivie par l'ensemble des agents d'enquête fédéraux pour déterminer la langue officielle préférée des personnes susceptibles de faire l'objet d'accusations. La première étape d'une enquête commence, à ce qu'il semblerait, dans la langue officielle de l'agent qui en est chargé. Lorsqu'il ne paraît pas y avoir de difficultés évidentes de compréhension, on procède tout simplement à l'enquête sans pousser plus loin l'examen relatif à la langue préférée des parties concernées. En conséquence, la langue officielle qu'utilise habituellement l'agent d'enquête devient vraisemblablement la langue du dossier dans la grande majorité des affaires.

Étant donné le niveau élevé de bilinguisme chez les membres de la minorité de langue officielle, on peut s'attendre à ce qu'une certaine proportion des enquêtes menées dans la langue de la majorité ne reflétera pas fidèlement les préférences linguistiques des personnes concernées. La crainte de ceux qui font l'objet d'une enquête de subir un préjudice s'ils expriment une préférence linguistique, l'insuffisance de renseignements ou le désir de favoriser le règlement rapide de l'affaire sont autant de facteurs qui incitent les individus à ne pas exprimer leur choix d'une langue officielle.

Dans une étude antérieure portant sur l'utilisation équitable du français et de l'anglais devant les tribunaux du Canada, nous avons fait mention de la procédure utilisée par les agents qui sont chargés de l'application de la loi au Nouveau-Brunswick (selon le *Code criminel*) pour déterminer la langue officielle préférée d'une personne qui fait l'objet d'une accusation. Nous avons formulé les observations suivantes :

> Quant à eux, les policiers doivent vérifier le choix linguistique des personnes accusées et s'assurer que le tribunal devant lequel celles-

[14] Voir une étude antérieure du Commissariat intitulée *L'utilisation équitable du français et de l'anglais devant les tribunaux du Canada*, *op.cit*, note 1.

ci doivent comparaître peut fonctionner dans la langue choisie. Ainsi, lorsqu'une infraction est commise dans une région qui compte un ou plusieurs juges bilingues, la citation prévoit que l'accusé comparaîtra un jour où le juge qui préside le tribunal parle la langue de l'accusé. Dans les régions où la population de langue minoritaire est faible, la citation prévoit que la comparution aura lieu l'un des jours du mois réservés aux affaires entendues dans la langue minoritaire. Cette politique vise à ce que les personnes accusées comparaissent pour la première fois devant un juge qui parle leur langue officielle[15].

Évidemment, l'efficacité d'une telle politique est aussi tributaire du bilinguisme du poursuivant. Dans notre étude antérieure, nous avons constaté que la Couronne fédérale n'est pas toujours en mesure de satisfaire à cette obligation; cela est sans doute dû en partie aux lacunes de la procédure administrative appliquée pour désigner un représentant ou avocat de la Couronne compétents[16]. Il est donc essentiel qu'une procédure efficace soit mise en œuvre pour déterminer avec exactitude la langue officielle préférée des personnes accusées d'infractions à l'égard desquelles le ministère fédéral de la Justice a le pouvoir d'engager des poursuites.

À cet égard, le ministère de la Justice nous a informé qu'un de ses groupes « travaille présentement à l'élaboration de recommandations [...] afin de consolider les droits linguistiques dans l'administration de la justice au Canada », que « ces recommandations seront l'aboutissement de consultations pancanadiennes effectuées auprès des communautés linguistiques, de votre organisme [le Commissariat aux langues officielles], des provinces, des territoires, des tribunaux, des barreaux et de plusieurs autres organisations et ce, sur la base du document de travail diffusé par le ministère de la Justice en 1996 (*Vers une consolidation des droits linguistiques dans l'administration de la Justice au Canada*) et du rapport publié par votre organisation [le Commissariat] en 1995[17] et que « dans l'éventualité où les recommandations formulées par le ministère de la Justice seraient acceptées par le ministre de la Justice et du Cabinet pour ensuite prendre la forme de modifications législatives et de programmes, certaines des préoccupations qui sont formulées dans le projet de rapport [la présente étude] pourraient être adressées ». Le ministère ne nous a toutefois pas indiqué d'échéancier à cet égard. Aussi, en attendant ce genre de modifications législatives, il demeure qu'il n'y a pas, pour l'instant, de procédure efficace pour déterminer avec exactitude, dès le début du processus, la langue du dossier.

À l'heure actuelle, les fonctionnaires du ministère de la Justice qui travaillent au bureau

---

15 Voir une étude antérieure du Commissariat intitulée *L'utilisation équitable du français et de l'anglais devant les tribunaux du Canada*, page 28, *op.cit*, note 1.

16 *Ibid.*, page 29, où le prédécesseur de la Commissaire, le Dr Goldbloom, a fait l'observation suivante :

> Le nombre restreint de substituts du procureur général (tant provinciaux que fédéraux) pouvant parler la langue officielle minoritaire semble imposer des frais additionnels aux accusés qui désirent comparaître en français avant le procès. C'est parce qu'il est souvent nécessaire d'ordonner un ajournement de l'instance afin de donner à la poursuite l'occasion de remplacer un substitut unilingue par un qui parle français. Vu la perspective d'un retard et de frais additionnels, l'accusé de langue française est souvent persuadé de convenir de procéder en anglais. Il en résulte que de nombreuses procédures avant les procès se déroulent en anglais, même si l'accusé et son avocat préféreraient qu'elles aient lieu en français. Elles comprennent celles où l'accusé a l'intention de plaider coupable et aimerait par conséquent que l'affaire se règle le plus rapidement possible.

17 *L'utilisation équitable du français et de l'anglais devant les tribunaux au Canada*, *op.cit.*, note 1.

régional d'Halifax ne peuvent pas évaluer avec précision la mesure dans laquelle la langue du dossier peut ne pas refléter les préférences linguistiques des personnes qui sont poursuivies par les représentants de la Couronne fédérale. Comme il a été souligné, le bureau d'Halifax tient pour acquis que la langue officielle dans laquelle le dossier est préparé et présenté est la langue dans laquelle l'instance judiciaire se déroulera. Compte tenu des réalités linguistiques du Nouveau-Brunswick, il n'est pas déraisonnable de présumer que l'anglais l'emportera sur le français comme langue de préparation des dossiers. En conséquence, la possible sous-représentation du français dans la préparation des dossiers aurait des répercussions sur le besoin perçu de désigner des représentants de la Couronne fédérale capables de parler cette langue. Lorsque la langue officielle préférée d'une personne susceptible de faire l'objet d'une accusation est révélée à une étape ultérieure, l'incapacité du représentant de la Couronne fédérale d'agir dans la poursuite en s'exprimant dans cette autre langue pourrait nuire à l'exercice effectif des droits linguistiques de cette personne.

3.4 Le transfert des dossiers

La possibilité qu'un dossier soit confié à un représentant de la Couronne incapable de parler la langue officielle préférée de l'accusé est traitée dans les *Conditions de nomination*. Tel que mentionné précédemment, ce document informe le représentant de la Couronne que lorsqu'un accusé choisit de subir son procès devant un juge (ou un juge et un jury) dont la langue officielle est la même que la sienne, et que le représentant est incapable de continuer d'agir dans cette langue, on devrait en informer le superviseur compétent à Halifax pour qu'il fasse en sorte que l'affaire soit confiée à un autre représentant.

Selon les renseignements obtenus du bureau de Halifax, il est rare qu'une affaire soit transférée à un autre représentant; tellement rare qu'aucun exemple récent ne peut être cité. Cette situation peut probablement s'expliquer par le fait que les retards inévitables (et, de là, les frais de justice plus élevés) qu'entraînerait le changement de représentant contribuent à convaincre les accusés de renoncer à exercer les droits linguistiques que leur reconnaît la partie XVII du *Code criminel*. C'est particulièrement vrai lorsque l'accusé accepte une négociation du plaidoyer ou est motivé à plaider coupable pour hâter la fin de la procédure.

Les lettres de nomination des représentants permanents peuvent aussi désigner plusieurs avocats œuvrant au sein d'un même cabinet. Lorsque le représentant de la Couronne qui est chargé de l'affaire ne parle pas la langue officielle préférée de l'accusé (et de son avocat), un transfert peut être effectué à un autre représentant du même cabinet qui est capable de s'exprimer dans la langue officielle de l'accusé. On ne connaît pas la fréquence exacte de ce type de transfert. Néanmoins, selon les *Conditions de nomination*, le bureau régional d'Halifax devrait quand même être avisé des transferts effectués au sein d'un même cabinet. La rareté de tels transferts pourrait laisser croire soit qu'ils sont effectivement peu fréquents, soit que l'avis n'est pas toujours envoyé à l'avocat du ministère de la Justice du bureau d'Halifax.

3.5 La compétence linguistique des représentants permanents au Nouveau-Brunswick

Comme il est mentionné plus haut, les représentants permanents au Nouveau-Brunswick sont engagés au moyen d'une lettre de nomination signée par les fonctionnaires du ministère de la Justice au bureau régional

d'Halifax. La liste des représentants permanents actuels qui est tenue par ce bureau aux fins des poursuites criminelles engagées au Nouveau-Brunswick confie à un certain nombre d'entre eux la responsabilité des affaires francophones dans des régions précises de la province, ou les désigne comme ayant la compétence pour mener des poursuites dans l'une ou l'autre des langues officielles. Lorsque la langue employée par un représentant (ou un cabinet) n'est pas précisée sur la liste, il est présumé, c'est ce qu'on nous a dit, qu'il ne s'occupera que d'affaires de langue anglaise.

Il semblerait que la nomination de représentants bilingues de la Couronne fédérale ou de représentants capables de mener des instances en français reflète les besoins de chaque district judiciaire. À ce qu'il paraît, ces besoins sont évalués en fonction de la demande passée relative à l'obtention d'instances dans la langue officielle de la minorité, mais cette demande n'est peut-être pas représentative des besoins. À titre d'exemple, il est clair que s'il n'y a pas de représentant sur place qui parle la langue officielle de la minorité, il y aura moins de demandes pour des procédures dans la langue de la minorité. Par ailleurs, il importe de souligner que certaines régions du Nouveau-Brunswick (comme Edmundston) sont majoritairement francophones. Dans ces régions, le besoin de nommer des représentants de la Couronne capables de parler le français est indéniable. Même s'il semble que, dans ces régions, les besoins en ce qui regarde l'anglais sont évalués en fonction de la demande passée, il est notoire que les conseillers juridiques pratiquant dans des districts comme Edmundston sont presque tous bilingues et en mesure de mener des instances judiciaires en anglais lorsqu'on leur en fait la demande. Cependant, dans les régions anglophones où les francophones sont relativement peu nombreux, la méthode d'évaluation basée sur la demande passée ne rend peut-être pas compte avec exactitude du besoin d'obtenir les services de représentants bilingues de la Couronne fédérale.

Comme il a été dit, les obstacles institutionnels qui empêchent l'utilisation de la langue officielle minoritaire, tels que la détermination de la langue du dossier en fonction de la langue de travail habituelle des enquêteurs fédéraux, peuvent très bien diminuer la demande relative à l'emploi du français dans les instances judiciaires. Les entrevues effectuées avec les différents représentants de la Couronne laissent entendre que les régions de la province qui peuvent avoir besoin d'un plus grand nombre de représentants de la Couronne disponibles pour agir dans les deux langues officielles sont Saint John et Fredericton. Il semble aussi que les représentants de la Couronne qui pratiquent à Moncton sont régulièrement appelés à agir en français dans des instances qui se déroulent dans ces deux endroits de la province.

3.6 L'offre active de services dans les deux langues officielles

Lorsque l'emploi de la langue officielle de la minorité peut être entravé par des facteurs sociaux ou institutionnels, il est important de prendre des mesures actives pour aviser le public du fait que les services des institutions fédérales lui sont offerts dans l'une et l'autre des langues officielles. Le fait d'informer passivement le public de son droit de recevoir des services des institutions fédérales, ou des tiers agissant pour leur compte, et de communiquer avec celles-ci dans les deux langues officielles ne permettra pas de lever les obstacles existants.

Les entrevues effectuées avec des personnes du bureau régional d'Halifax et des représentants de la Couronne fédérale révèlent que, la plupart du

temps, la langue officielle de la minorité n'est employée que si le membre du public exprime clairement son choix en ce sens. Il ne semble pas qu'un effort conscient soit fait pour offrir activement au public les services dans la langue officielle qu'il préfère ni pour l'encourager à faire part de cette préférence. Le fait que le bilinguisme soit répandu chez les francophones est un facteur qui peut permettre l'utilisation de l'anglais comme *lingua franca* et, par conséquent, diminuer la possibilité d'une utilisation équitable du français dans l'administration de la justice. Bien qu'on ne puisse tirer des conclusions définitives sur le sujet, la portée limitée des mesures actives qui sont présentement en place et qui encouragent le public à demander des services et à communiquer dans les deux langues nuit probablement à la promotion du français dans les instances judiciaires.

Comme on l'a mentionné à différentes reprises, le ministère de la Justice a le devoir de veiller à ce que les tiers qui agissent pour son compte respectent les dispositions législatives de la partie IV de la *LLO* qui se rapportent à la langue des services et des communications. Considéré dans son ensemble, le réseau des représentants de la Couronne fédérale qui travaillent au Nouveau-Brunswick devrait être en mesure d'offrir le même niveau de service dans l'une et l'autre des langues officielles que celui qu'offrirait directement son bureau régional à Halifax. Cela signifie que les représentants de la Couronne fédérale devraient être encadrés de telle sorte qu'ils puissent remplir les obligations institutionnelles du Ministère, y compris son devoir d'offrir activement des services dans les deux langues officielles. Concrètement, au moins les services de réception des cabinets des représentants devraient pouvoir offrir activement les services dans les deux langues officielles lorsque le représentant a accepté de mener des dossiers dans ces deux langues pour le compte du ministère de la Justice. Légalement, ces obligations ne font pas partie des dispositions de la partie III de la *LLO* relatives aux procédures judiciaires devant les tribunaux fédéraux, mais elles devraient être considérées comme complémentaires à la mise en œuvre efficace des droits linguistiques dans l'administration de la justice.

Tout comme elle n'exige pas que tous les avocats de la Couronne travaillant à temps plein pour le ministère de la Justice soient bilingues, la partie IV n'exige pas non plus que tous les représentants permanents de la Couronne soient capables de fournir des services juridiques dans les deux langues officielles. Elle impose toutefois au Ministère le devoir de s'assurer que la procédure administrative suivant laquelle il choisit des représentants de la Couronne pour agir en son nom puisse satisfaire efficacement et entièrement aux préférences du public qu'il dessert en ce qui a trait aux langues officielles. Cela inclurait un système efficace de transfert de dossier entre les représentants permanents, ou ceux agissant de façon ponctuelle dans des affaires civiles, dans les cas où les préférences linguistiques ressortent clairement après l'attribution initiale du dossier.

3.7 La langue des communications entre les représentants et le ministère de la Justice

Il existe une question accessoire à la nomination de représentants de la Couronne fédérale capables de mener des instances judiciaires en français et qui se rapporte à l'ensemble du niveau de service offert dans les deux langues officielles par le bureau régional de Halifax : il s'agit de veiller à

ce que les représentants de la Couronne puissent communiquer avec ce bureau dans la langue officielle de leur choix et puissent recevoir la documentation relative aux conditions de nomination dans la langue de leur choix. Or, avant la transmission du présent rapport sous forme préliminaire, nous avions noté un problème puisque les *Conditions de nomination* n'existaient qu'en anglais. Ce problème semble toutefois avoir été corrigé depuis puisque nous avons été informés que le document, présentement en révision, existe désormais dans les deux langues officielles. Le Ministère devrait s'assurer toutefois que les représentants de la Couronne aient la possibilité d'en prendre connaissance dans leur langue. Bien que cet aspect de la relation d'un représentant avec le ministère de la Justice puisse s'apparenter aux questions concernant la langue de travail, il faudrait se rappeler que les *Conditions de nomination* intègrent le principe selon lequel le représentant peut s'exprimer dans la langue officielle de son choix lorsqu'il communique avec le ministère de la Justice. Les questions qui touchent le déroulement des instances en français et qui comportent des échanges avec le bureau régional de Halifax seraient également et idéalement mieux traitées dans cette langue. Nous avons constaté que cette question n'était pas prise en considération par le Ministère à l'heure actuelle. Il s'agit d'un autre exemple d'un obstacle institutionnel qui peut avoir pour effet d'entraver l'utilisation de la langue officielle de la minorité dans l'administration de la justice.

4. Les conclusions

Les consultations menées au cours de la préparation de la présente étude et l'examen des documents fournis par le ministère de la Justice ont permis de découvrir qu'il existe un certain nombre de domaines à l'égard desquels l'amélioration des mesures administratives aiderait à assurer la prestation des services dans les deux langues officielles. Il s'agit principalement d'obstacles institutionnels qui peuvent effectivement cacher les véritables préférences des personnes en ce qui concerne la langue officielle dans laquelle les instances judiciaires devraient se dérouler et dans laquelle les services auxiliaires devraient être offerts.

Pour ce qui est des représentants permanents de la Couronne engagés par le Ministère, nous avons souligné l'importance de connaître très tôt la langue préférée des personnes qui font l'objet d'une enquête. Cela suppose la prise de mesures actives au moment de la constitution d'un dossier en vue d'établir la langue officielle dans laquelle la personne désire que le processus soit engagé. Étant donné le large éventail de ministères et d'organismes fédéraux concernés, le ministère de la Justice pourrait jouer un rôle de coordination très utile en veillant à ce que le ministère client fasse les recherches appropriées pour déterminer de façon sûre la langue officielle préférée de la personne contre laquelle on envisage d'engager des poursuites. S'il exigeait que cette information ainsi que la manière dont elle a été recueillie soient clairement indiquées dans tout dossier soumis à son examen, le Ministère serait en meilleure position pour évaluer les besoins linguistiques lors du choix des représentants de la Couronne.

Actuellement, le Ministère tient pour acquis que la langue du dossier (qui peut aussi bien refléter les préférences linguistiques de l'agent d'enquête et non celles de la personne qui fait l'objet de l'enquête) sera la langue dans laquelle se dérouleront les instances judiciaires. Cette situation pourrait avoir pour effet de sous-estimer la possibilité que les instances se déroulent dans la langue de la minorité. Muni de renseignements sûrs et recueillis au tout début de l'enquête (notamment par le biais d'un formulaire qui traiterait, dès le début du processus, de la question de la langue), le Ministère serait mieux placé pour veiller à ce que les représentants de la Couronne qui agissent en son nom possèdent les compétences linguistiques nécessaires pour répondre à la demande prévue.

Outre la nécessité de déterminer rapidement la langue préférée des parties, les représentants de la Couronne doivent être pleinement instruits des droits et obligations relatifs aux langues officielles. Comme il a été dit précédemment, dans la dernière modification par le ministère de la Justice des *Conditions de nomination* des représentants de la Couronne, on informe les représentants qu'ils sont tenus de s'assurer que [TRADUCTION] « dans les instances devant les tribunaux de compétence criminelle, lorsque, aux termes de l'article 530 du *Code criminel*, l'accusé a choisi de subir son procès devant un juge (ou un juge et un jury) qui parle la langue officielle qui est la sienne, l'avocat de la Couronne parle aussi la même langue que lui (le superviseur du représentant devrait être immédiatement avisé advenant que cela nécessite [...] que l'affaire soit confiée à un autre représentant) ». Ce document met aussi l'accent sur l'obligation des représentants de la Couronne de fournir leurs services dans la langue officielle des parties (comme la correspondance et les appels téléphoniques) et d'informer immédiatement leur superviseur s'ils ne peuvent remplir ces obligations.

Lorsque les dossiers sont soigneusement attribués selon la langue officielle choisie par les accusés et que les représentants de la Couronne sont instruits de l'importance d'aviser rapidement le bureau régional des difficultés prévues

relativement à l'ensemble des droits linguistiques, le ministère de la Justice est mieux équipé pour s'assurer que les exigences prévues par l'article 25 de la *LLO* sont pleinement observées. En effet, seule la mise en œuvre de ce type de mesures permettra au bureau régional d'Halifax d'évaluer exactement les besoins en ressources humaines dans les différentes régions qui relèvent de sa compétence.

Quant à la procédure civile à laquelle la Couronne fédérale est partie au Nouveau-Brunswick, la détermination rapide et exacte de la langue préférée des personnes concernées est évidemment importante, particulièrement lorsque la Couronne fédérale est la demanderesse. Lorsque la Couronne fédérale répond à une action en justice intentée contre elle, c'est-à-dire lorsqu'elle est la défenderesse, la langue officielle dans laquelle la partie demanderesse introduit l'action est établie clairement dès le départ. Cela vaut peu importe que l'affaire soit soumise à un tribunal fédéral ou à un tribunal provincial.

Tel que mentionné plus haut, conformément aux dispositions législatives provinciales et constitutionnelles, les langues française et anglaise ont toutes deux un statut officiel devant tous les tribunaux de la province du Nouveau-Brunswick. En raison de cette réalité, il importe que le ministère de la Justice explique aux représentants de la Couronne, dont les services sont retenus pour engager des poursuites civiles dans la province, les effets des éléments d'information sur la législation fédérale en matière de langues officielles que contiennent les *Directives*.

Pour l'instant, celles-ci indiquent aux représentants de la Couronne que « lorsque les procédures ou les plaidoiries peuvent se dérouler dans l'une ou l'autre des langues officielles, le procureur de la Couronne devrait normalement utiliser la langue officielle choisie par la ou les parties privées en cause et, si nécessaire, prendre des mesures pour que l'affaire soit confiée à un autre représentant. Lorsque la Couronne prend l'initiative des communications et lorsque le représentant sait quelle langue la partie privée préfère, cette langue officielle devrait être utilisée en tout temps, même avant le début des procédures proprement dites ». Puisque la condition préalable établie par ces *Directives* est satisfaite au Nouveau-Brunswick, c'est-à-dire puisque l'une ou l'autre des langues officielles peut être utilisée devant tout tribunal au Nouveau-Brunswick (en vertu des dispositions législatives provinciales et des dispositions constitutionnelles), on peut conclure que les *Directives* s'appliquent aux représentants de la Couronne qui comparaissent devant des tribunaux provinciaux. Ces *Directives* s'appliquent dans le cas où la partie XVII du *Code criminel* est en vigueur et lorsqu'il s'agit d'instances civiles devant un tribunal fédéral. En conséquence, les *Directives* devraient plutôt préciser que les obligations linguistiques fédérales doivent être respectées par les représentants lorsqu'elles sont applicables.

L'obligation prévue par la loi et l'énoncé de politique d'utiliser la langue officielle des parties privées soulèvent naturellement la question des transferts de dossier advenant que cette obligation ne puisse être remplie. Présentement, les *Directives* en matière civile prévoient seulement que, lorsqu'un représentant n'est pas capable d'utiliser la langue officielle des parties privées, des mesures devraient être prises pour que le dossier soit transféré à un autre représentant. Plutôt que de laisser la responsabilité du transfert de dossier au représentant de la Couronne, il conviendrait mieux, comme il est indiqué dans les *Directives* qui concernent les affaires criminelles, que les *Directives* qui concernent les affaires civiles indiquent également clairement

aux représentants qu'ils doivent aviser le bureau régional en temps utile pour que, en retour, celui-ci puisse prendre les mesures nécessaires pour que le dossier soit transféré à un autre agent.

À l'heure actuelle, il ne semble pas que les avocats engagés sur une base ponctuelle pour s'occuper des affaires civiles soient informés de l'obligation légale du Ministère envers le public en ce qui a trait aux communications et aux services. Des renseignements détaillés sur ce sujet (contenus dans les *Conditions de nomination*) sont fournis aux représentants permanents engagés pour les poursuites pénales, et il semblerait opportun que les mêmes renseignements soient mis à la disposition des représentants de la Couronne agissant dans les affaires civiles au nom du Ministère. À cet égard, le ministère de la Justice nous a informés que « le *Manuel du contentieux civil* pourrait être révisé, en tout ou en partie », et que les responsables pourraient examiner « l'opportunité d'apporter certaines précisions aux *Directives* à cet égard ». Ces précisions devraient, à notre avis, ajouter une mention afin de permettre aux représentants de communiquer avec le ministère de la Justice dans la langue officielle de leur choix et de recevoir la documentation pertinente également dans cette langue.

Nous avons noté les informations que le ministère de la Justice nous a transmises à l'effet qu'il était présentement à réviser les *Directives* et *Conditions de nomination* traitées dans la présente étude. Nous espérons que les commentaires et recommandations que nous avons formulés à leur égard pourront être pris en considération dans le cadre de cette révision déjà amorcée.

5. Les recommandations

En raison des motifs exposés dans la présente étude, la Commissaire aux langues officielles formule les recommandations suivantes :

1. ***QUE le ministère de la Justice mette en place une procédure efficace pour déterminer, dès le début du processus, la langue officielle du dossier, c'est-à-dire la langue officielle préférée de l'accusé en matière criminelle et pénale et celle de la partie civile devant un tribunal fédéral en matière civile (notamment par l'usage d'un formulaire), le tout afin de lui permettre de nommer un représentant de la Couronne qui puisse mener le dossier dans cette langue.***

2. ***QUE le ministère de la Justice modifie les* Directives *existantes de manière à informer pleinement les représentants de la Couronne des droits et obligations spécifiques relatifs aux langues officielles dans le cadre de procédures judiciaires, soit les droits et obligations prévus à la partie XVII du* Code criminel *et aux parties III et IV de la* Loi sur les langues officielles. *Lors de cette modification, le Ministère devrait notamment s'assurer de souligner l'importance, pour les représentants de la Couronne, de respecter les obligations linguistiques de la partie III de la* LLO *et de la partie XVII du* Code criminel *et les obligations linguistiques qui en découlent en matière de service au public et qui sont énoncées à la partie IV de la* LLO *de même que la nécessité, pour ces derniers, de respecter toutes ces obligations linguistiques fédérales lorsqu'elles sont applicables, quel que soit le droit provincial.***

3. ***QUE le ministère de la Justice, plus précisément, modifie le libellé de ses* Directives *pour s'assurer que dans le cas de transferts de dossier en matière civile, les représentants de la Couronne soient clairement informés de leur obligation d'aviser le Ministère lorsqu'ils ne peuvent poursuivre leur travail dans le dossier pour des raisons linguistiques.***

4. ***QUE le ministère de la Justice mette en place une procédure efficace pour permettre aux représentants de la Couronne de communiquer avec le ministère de la Justice dans la langue officielle de leur choix et qu'ils reçoivent la documentation pertinente dans cette langue, notamment la documentation relative aux* Conditions de nomination *des représentants de la Couronne.***